

Louis-Constant CROVETTO

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

THÈSE DE DOCTORAT

ÉTUDE

SUR LE

DROIT ADMINISTRATIF

DE LA

PRINCIPAUTÉ DE MONACO

EXAMINATEURS { MM. Georges SCELLE, Président
Henry WALINE, Assesseurs
J.-J. CHEVALLIER, »

Thèse soutenue le 1^{er} Décembre 1944, à 14 h.

Louis-Constant CROVETTO

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
THÈSE DE DOCTORAT

ÉTUDE
SUR LE
DROIT ADMINISTRATIF
DE LA
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

EXAMINATEURS { MM. Georges SCELLE, Président
Henry WALINE, Assesseurs
J.-J. CHEVALLIER, »

Thèse soutenue le 1^{er} Décembre 1944, à 14 h.

— 1946 —

IMPRIMERIE G. MATHIEU
14, Rue Chauvain - NICE



*La Faculté n'entend donner aucune
approbation ni improbation aux
opinions émises dans les thèses ; ces
opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.*



A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE
A MA MÈRE

INTRODUCTION

Le choix de notre sujet, le droit administratif monégasque, pourra paraître, au lecteur déjà un peu averti des institutions et des choses de notre Principauté, un peu prétentieux.

Voilà un pays dont l'organisation politique ne remonte qu'à 1911 et qui, à partir de cette date et surtout depuis 1917, a vu s'affirmer et se développer fortement, une autre personnalité, celle de l'Etat — lequel, parce qu'il s'est détaché de la personnalité du Prince, a drainé avec lui assez de vie et de force pour s'imposer. Et c'est de ce pays dont on veut décrire le droit administratif, alors que le droit public français a mis des siècles à se former et a subi l'épreuve du temps et de révolutions qui l'ont façonné et transformé.

Cette étude théorique et pratique de droit public monégasque a son utilité parce que l'institution (si toutefois on peut parler d'institution) que nous allons décrire n'en est qu'à son état embryonnaire, et qu'elle n'attend pour son développement que le moment propice. Ce moment, ce sera peut-être l'époque de l'après-guerre. Notre petit pays s'il ne veut pas mourir devra moderniser ses institutions, s'adapter, évoluer. C'est une loi de nature. Mais en attendant ce moment, il faut faire le point ; il faut savoir où nous en sommes. Toute notre prétention est là.

Le droit administratif et, d'une façon générale, le droit public d'un pays déterminé est tenu en état par le politique. Son développement est conditionné par l'évolution politique du pays. L'exemple du droit français est, à ce point de vue, probant. La révolution française de 1789 l'a imprégné de ses idées et l'a engagé sur des voies nouvelles.

L'évolution politique de notre pays est arrivée à un tournant important lorsque en 1911, le Prince Albert I^{er} a accordé à ses sujets une Constitution.

Cette date a marqué la fin d'un régime monarchique absolu à caractère patriarcal et le début d'un régime politique plus libéral, d'une monarchie constitutionnelle, puisqu'il était reconnu certaines libertés aux Monégasques. Pour notre matière elle a rendu et rendra possible l'établissement de règles de moralité administrative, elle fera se préciser certaines

responsabilités de la puissance publique, et, s'émancipant de la crainte révérentielle envers le Souverain, alors qu'il incarnait l'Etat, fera franchir le dernier stade de l'évolution qui donnera naissance à la création d'une juridiction administrative, laquelle est le triomphe du droit administratif et tend à harmoniser les relations entre dirigeants et administrés.

Le sujet choisi a été traité en partant de données certaines, textes, doctrines, jurisprudence ou pratique. Les conclusions auxquelles nous aboutirons auront le mérite de l'objectivité.

Au cours de cet exposé nous constaterons bien des lacunes et le lecteur se rendra compte de la pauvreté du sujet et de l'effort fourni. Nous avons sciemment voulu éviter tout ce qui était descriptif ou qui présentait non seulement des analogies, mais une similitude trop grande avec des institutions du droit administratif français (organisation de la commune, très discutée actuellement — statut des fonctionnaires, etc...) pour arrêter notre choix sur les matières qui présentaient un intérêt assez grand par leur originalité, leur existence incertaine, leurs lacunes, leur imprécision. C'est ainsi que notre sujet comprendra, après un exposé sommaire sur l'organisation politique et administrative de notre pays et sous autant de chapitres, une étude sur : 1° le régime administratif; 2° les responsabilités pécuniaires des administrations publiques; 3° les recours en matière administrative; 4° le conflit de compétence; 5° la séparation des pouvoirs et la distinction de la loi et de l'ordonnance; 6° les services publics; 7° les divers domaines et 8° l'expropriation pour cause d'utilité publique, mode d'acquisition du domaine public.

Nous ne prétendons pas être complet, car il y aurait beaucoup à dire sur le pouvoir d'action d'office de l'Administration, sur les travaux publics, sur les retraits d'actes et surtout sur le régime des licences commerciales. Cette étude aurait débordé le cadre d'une thèse de Doctorat.

Notre vœu le plus cher est, en donnant cet essai, de contribuer à faire connaître un peu mieux les institutions de notre petit pays et de souhaiter que sur le plan administratif on aboutisse à normaliser les rapports entre gouvernants et administrés en donnant à ces derniers des garanties. On arriverait de la sorte à effacer à tout jamais cette impression d'arbitraire qui accompagne très souvent certains actes administratifs.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Nous exposerons sommairement dans ce chapitre préliminaire l'organisation politique et administrative de notre pays.

Le 5 avril 1911, le Prince Albert I^{er} octroyait à ses sujets « volontairement et par le libre exercice de son autorité souveraine » une charte qui, renouant une très vieille tradition, marquait un retour aux anciens droits populaires et assurait à nouveau aux Monégasques leur participation dans les affaires du pays. Depuis cette date, la Principauté est politiquement organisée sur les bases d'une monarchie constitutionnelle.

L'octroi de cette Charte était l'aboutissement d'une agitation populaire⁽¹⁾ à caractère insurrectionnel laquelle tendait notamment à faire consacrer certaines libertés publiques telles que le droit de réunion, la liberté de presse, à créer un Conseil communal électif avec des attributions réelles et étendues et à admettre les nationaux par priorité, aux emplois publics.

L'économie générale de l'ordonnance constitutionnelle⁽²⁾ est la suivante : le Titre I (le Prince, le Territoire, le Domaine) contient les règles sur lesquelles repose tout l'édifice.

Le Titre II se rapporte aux droits publics et contient une énumération des libertés individuelles garanties et l'institution d'une juridiction (Tribunal Suprême) dont le rôle est d'en assurer le respect.

Le Titre III a trait au Gouvernement, lequel, dit l'article 15, « est exercé, sous la haute autorité du Prince, par un Ministre d'Etat assisté d'un Conseil. »

Le Titre IV concerne le Conseil d'Etat, dont le rôle est, en principe, de préparer les projets de lois et d'ordonnances, de préparer et d'examiner le projet de budget des dépenses de la Principauté⁽³⁾.

(1) Sur les événements de cette période, dite de la révolution monégasque, consultez : Aurégia, la Politique Monégasque de 1911 à 1926 ; Gayot, la Constitution Monégasque de 1911 et sa révision de 1917 (thèse Paris 1919) p. 16 et s. ; J. M. Crovetto, le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco (thèse Paris 1935), p. 8 et s.

(2) La Constitution de 1911 est l'œuvre d'éminents juristes, MM. Louis Renault et André Weiss, professeurs à la Faculté de droit de Paris et M. Jules Roche, député. Les délégués monégasques n'y ont pris aucune part.

(3) Depuis l'ordonnance constitutionnelle du 16 janvier 1946, le Conseil d'Etat n'a plus que le rôle d'examiner le budget.

Le titre V organise le pouvoir législatif, qui est exercé (art. 21) par le Prince et un conseil national.

Le Titre VI divise le territoire de la Principauté en trois communes lesquelles assureront l'administration des intérêts locaux.

Le Titre VII se rapporte à la justice et précise (art. 57) qu'il n'est apporté aucune modification à l'organisation judiciaire de la Principauté telle qu'elle résulte de l'Ordonnance du 18 mai 1909.

M. Louis Aureglia a porté sur cette Constitution le jugement suivant « à l'examen, on ne tarde pas à s'apercevoir que, derrière cette imposante façade architecturale, les changements apportés au régime sont beaucoup moins importants qu'il n'apparaît à première vue et qu'il s'agit en réalité, d'un habile placage de monarchie constitutionnelle sur un fond de monarchie pure. »⁽¹⁾

Nous verrons dans le chapitre suivant, que l'application du nouveau régime n'alla pas sans mal et, que le Prince Albert I^{er}, dut revenir sur son œuvre et la parfaire en y faisant figurer le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire (O.C. du 18 novembre 1917), les inconvénients de la confusion de ces deux pouvoirs s'étant révélés trop grands pendant la brève application du régime constitutionnel. Il est vrai qu'un ministre des plus autoritaires, M. Flach, avait, par ses façons d'agir et son incompréhension, contribué à annihiler le régime que le Prince Albert I^{er} désirait libéral.

La Constitution de 1911 avait divisé le territoire déjà trop petit de la Principauté en trois communes, correspondant aux trois divisions naturelles (Monaco-Ville, la Condamine, Monte-Carlo). Mais dans la pratique cette réforme a fait surgir de telles difficultés que tous les esprits sensés en demandaient l'abolition. La modification constitutionnelle de 1917 est entrée dans cette voie et a consacré le retour à la commune unique plus conforme aux traditions du pays.

Une assemblée populaire élue : le « Conseil National », devait participer à la gestion des intérêts nationaux et prendre part à la confection de la loi.

La Constitution de 1911 introduit dans notre droit public la notion de l'Etat, personnalité distincte du Prince.

C'est la première manifestation de la Principauté, Etat dégagé de la personne de ses Princes.

Comme conséquence de ce nouveau principe, les domaines du Prince et des deux personnes publiques (l'Etat et la Commune) sont séparés.

Le pouvoir exécutif est exercé par le Prince qui devient le chef de l'Etat. Il exerce ce pouvoir au moyen « d'Ordonnances souveraines » et même de « Décisions souveraines » dont nous examinerons longuement dans le chapitre suivant, la nature et le domaine.

(1) La politique monégasque de 1911, à 1926, p. 24-36.

Le Gouvernement est constitué par un Ministre d'État et un Conseil délibératif composé de trois Conseillers, sous la haute autorité du Prince. Le Ministre d'État est un personnage politique dont les pouvoirs, malgré la révision de 1917 qui lui a enlevé la Direction des Services judiciaires, sont encore très considérables. Il dirige tous les services administratifs, y compris, depuis l'Ordonnance du 20 novembre 1932, le Service des relations extérieures ; il préside le Conseil de Gouvernement qui comprend les trois conseillers respectivement chargés de l'Intérieur, des Finances et de l'Économie Nationale, des Travaux Publics et affaires diverses. Il a encore la disposition de la force publique.

D'une façon générale, il exerce tous les pouvoirs gouvernementaux et c'est dans le but d'éviter des tendances autoritaires que les décisions exécutoires doivent viser les délibérations du Conseil de Gouvernement au cours duquel elles ont été prises.

Le Conseil d'État, présidé par le Directeur des Services Judiciaires, est composé de hauts fonctionnaires désignés par le Prince. Il apparaît beaucoup plus comme une sorte de Conseil privé du Prince que comme une institution faisant partie du droit public. Son rôle est de se prononcer sur les questions que le Prince lui soumet et, bien que la Constitution lui confie la préparation du budget et la confection des projets de lois et d'Ordonnances en pratique, il ne remplit aucune de ces attributions. Il doit encore donner son avis pour la dissolution du Conseil National (art. 27), du Conseil Communal (art. 42) et pour la révocation du Maire et des adjoints (art. 54). Nous verrons qu'il joue en outre le rôle d'arbitre sur le point de savoir si l'on doit dans une matière déterminée, se prononcer par voie d'ordonnance ou par une loi. Nous devons ajouter qu'il ne possède aucune attribution contentieuse.

La grande innovation introduite dans notre droit public par la Constitution de 1911 a été la participation des Monégasques à la confection de la loi. Le pouvoir législatif, dit l'article 21, est exercé par le Prince et un Conseil National.

Cette disposition de principe se trouve réduite par l'article 31, et les pouvoirs du Conseil National se limitent « à la faculté de demander au Prince de proposer une loi sur un sujet déterminé, mais en indiquant, sous forme d'avant-projet... les dispositions qui pourraient y trouver place et les voies et moyens d'exécution. »

Nous sommes loin de la pleine initiative législative. Le Conseil National n'a que le droit de préparer l'avant-projet d'une loi qu'il demandera au Prince de proposer.

Actuellement le Conseil National est élu au suffrage universel direct. Il comprend 18 membres. Ses président et vice-président ne sont plus nommés par le Prince mais élus au scrutin secret.

Ses membres se répartissent le travail en se groupant en Commissions, dont le nombre n'est pas limité, et c'est par le moyen de ces

diverses commissions que le Conseil National se tient en contact et collabore avec le Gouvernement. Le Ministre d'Etat et les trois Conseillers ont, ainsi que cela se pratique dans les Parlements modernes, entrée au sein de l'assemblée populaire.

Les pouvoirs du Conseil National seront examinés en détail dans les chapitres suivants.

Le Prince sanctionne la loi qui ne devient parfaite que par l'accord de sa volonté et de celle du Conseil National. Il lui donne force exécutoire. Du point de vue de la forme elle porte les mentions suivantes : « Nous... avons sanctionné et sanctionnons la loi dont la teneur suit... que le Conseil National a adoptée dans sa séance du... » et, à la suite du texte, « la présente loi sera promulguée et exécutée comme loi de l'Etat. »

Les lois, comme d'ailleurs les Ordonnances Souveraines, doivent être promulguées par le Tribunal Civil à ses audiences ordinaires et l'enregistrement au Greffe en est ordonné.

Le pouvoir réglementaire réside dans la main du Prince. Nous aurons la pénible tâche d'examiner à ce sujet, le problème de la distinction de la loi et de l'ordonnance, et de préciser leurs domaines respectifs.

En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, l'article 57 de la Constitution de 1911 indique qu'il n'est apporté aucune modification à l'organisation judiciaire telle qu'elle résulte de l'Ordonnance du 18 Mai 1909. Le Tribunal Supérieur est remplacé par un Tribunal de Première Instance et l'Appel est institué. La hiérarchie judiciaire (Justice de Paix, Tribunal de 1^{re} Instance, Cour d'Appel), est complétée par un Conseil de Révision (Cassation), lequel, depuis la loi du 5 février 1930, a perdu le caractère de Conseil et est devenu la Cour de Révision sauf pour les pourvois en matière pénale, pour lesquels c'est encore le Souverain qui se prononce par voie d'Ordonnance.

La Cour de Révision connaît des pourvois formés contre les arrêts pour violation de la loi ou incompétence. Les décisions du Juge de Paix peuvent être annulées pour excès de pouvoir. Contrairement à ce qui se passe en France, dans le cas d'annulation, la Cour de Révision ne renvoie pas devant une nouvelle Cour, elle connaît elle-même de l'affaire au fond. Par contre, en matière pénale où elle se comporte comme un Conseil, il y a renvoi devant une juridiction compétente.

A côté de la hiérarchie judiciaire, la Constitution a institué un Tribunal Suprême chargé de garantir les droits et libertés publics prévus dans la loi constitutionnelle.

CHAPITRE PREMIER

LE REGIME ADMINISTRATIF

La première question à résoudre est celle de savoir si l'Etat monégasque, dans les fonctions administratives qu'il assume, est soumis au contrôle d'un pouvoir juridique spécial ou bien si ces fonctions s'accomplissent sous le contrôle du pouvoir judiciaire ; en d'autres termes il faut se demander s'il existe un droit spécial à l'administration et des juges spéciaux à l'administration pour en assurer l'application.

Dans le cas où les fonctions administratives s'exercent sous le contrôle du pouvoir exécutif lui-même, l'administration est dite exécutive et il existe alors un véritable régime administratif comportant et le droit spécial à l'administration et les juges spéciaux pris dans son sein. Nous verrons que la France présente le type le plus achevé des États à régime administratif. Les pays sans régime administratif sont ceux qui, comme les pays anglo-saxons, ont confié la garde de leurs libertés au pouvoir judiciaire. Ces pays sont dits à administration judiciaire.

« La plupart des pays, » dit M. Hauriou⁽¹⁾, « se sont arrêtés à des combinaisons variées de l'Administration judiciaire et de l'Administration exécutive. Pratiquement, pour diagnostiquer ceux qui retiennent assez d'administration exécutive pour qu'il y ait régime administratif, il convient de s'attacher au double critérium d'une juridiction administrative à compétence générale séparée de la juridiction judiciaire et d'une juridiction des conflits, parce que seules ces institutions sont le signe que l'administration du droit a été partagée entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. »

Il est intéressant d'établir une sorte de tableau des législations comparées pour essayer ensuite d'y classer la Principauté. Nous précisons alors le régime administratif monégasque.

La France est à peu près le seul pays à avoir adopté un régime

(1) Précis de droit administratif et de droit public. 12^e édition, p. 3.

administratif qui ait engendré un droit spécial à l'Administration et des juges spéciaux lui appartenant. C'est au moment de la Révolution de 1789 que fut définitivement établie la séparation des pouvoirs entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Les textes qui l'ont instituée sont tellement importants et ont eu une telle influence sur l'évolution de l'administration française qu'ils méritent d'être cités :

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs (Loi 16, 24 août 1790, Titre II, art. 13). Les Tribunaux ne peuvent entreprendre sur les fonctions administratives ou citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ». (Loi 3 septembre 1791, art. 3).

« Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient. » (Loi 16 fructidor, an III).

Cette dernière interdiction entraîne la séparation des contentieux. La loi du 24 mai 1872 a institué et organisé un Tribunal des conflits dont le rôle essentiel est de se prononcer sur les conflits d'attributions, conflits qui ne peuvent naître, à la suite de la séparation des autorités, que parce qu'il y a eu partage de compétences entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires.

À l'opposé du système français et comme pays qui soient restés attachés au type de l'administration judiciaire, on peut ranger l'Angleterre⁽¹⁾ et ses Dominions et les Etats-Unis d'Amérique. Dans ces pays, il n'existe pas de juridiction administrative et l'administration reste soumise au contrôle des tribunaux judiciaires. L'autorité judiciaire a compétence pour intervenir dans l'administration active ; elle le fait par des bills d'injonction lorsqu'elle veut empêcher l'administration d'exécuter une décision illégale, par des Writs of mandamus, Writs of prohibitions et des writs of certiorari lorsqu'il s'agit de faire ordonner, interdire ou réformer des actes. Un auteur américain, le professeur J.-W. Garner⁽²⁾ a fait remarquer, dans une étude donnée aux « Mélanges Hauriou », que depuis quelques années une évolution se produit dans les pays anglo-saxons, des embryons de juridictions administratives ont été créés, marquant ainsi une étape vers l'introduction dans ces pays du régime administratif. Cette évolution⁽³⁾ est intéressante à noter parce qu'elle indique d'une façon très nette, que le progrès est dans le sens du régime administratif. Le régime anglo-américain de l'irresponsabilité et de l'immunité de l'Etat a trouvé un nombre

(1) V. Dicey : Introduction à l'étude du droit constitutionnel Giard et Brière 1901.

(2) J. W. Garner : La conception anglo-américaine du droit administratif dans Mélanges Hauriou, Paris Sirey 1929. (On peut trouver ce très intéressant article à la Bibliothèque Communale).

(3) Sur l'évolution du système d'administration dans les pays anglo-saxons, v. Caudel : le développement des juridictions administratives en Angleterre. Rev. des Sciences Politiques 1928.

croissant d'adversaires parmi les juristes anglais et américains qui n'hésitent pas à le dénoncer comme « peu satisfaisant », « illogique », « suranné » « en réalité incompatible avec la règle de droit et nullement en rapport avec les conditions de la vie moderne. »

Entre ces deux systèmes extrêmes se rangent, avec des combinaisons diverses, les autres pays. Cependant nous faisons une mention spéciale au système belge parce qu'il paraît se rapprocher le plus de la combinaison monégasque. En Belgique, le contentieux des affaires administratives est du ressort des tribunaux judiciaires, mais à la différence de ce qui se passe dans les pays anglo-saxons, l'autorité judiciaire n'a pas compétence pour intervenir dans l'administration active. Ce système n'a pas donné de bons résultats, les administrés n'ont aucun recours contentieux efficace contre les décisions exécutoires administratives. La question de la création d'une juridiction administrative était, ces dernières années, à l'ordre du jour en Belgique⁽¹⁾.

Dans l'ensemble de ces systèmes, où se situe celui de la Principauté ? Avant de pouvoir répondre à cette question il nous faut résoudre celle de savoir comment est monté le système, disons mieux, la combinaison administrative monégasque.

Dans son arrêt du 20 février 1939, (affaire du gaz) que nous retrouverons en étudiant l'institution des conflits, le Tribunal Suprême a fait les constatations suivantes :

- 1° Qu'il n'existe pas de Tribunaux administratifs ;
- 2° Qu'il n'existe également pas de dispositions législatives attribuant expressément à une juridiction administrative la connaissance de certains litiges ;
- 3° Que la juridiction de droit commun, le Tribunal de Première Instance est, en principe, compétente pour connaître des litiges auxquels peuvent donner lieu les actes des autorités administratives. (et ceci malgré le texte de l'article 3 de l'Ordonnance organique du 10 juin 1859 sur l'ordre judiciaire, lequel en omettant dans sa nomenclature la matière administrative semble l'exclure du contrôle des tribunaux judiciaires).

A ces constatations du Tribunal Suprême, nous devons en ajouter une autre : l'existence dans le droit administratif monégasque de l'institution du conflit de compétence (ordonnance-loi du 9 juillet 1932), le Tribunal Suprême s'étant vu attribuer le rôle de Tribunal de conflits. Cette constatation mérite cependant d'être, d'ores et déjà et sans attendre notre étude sur le conflit de compétence, ramenée à ses justes proportions. Nous verrons que ce que la loi a appelé « conflit de compétence » n'est tout au plus qu'un conflit d'opinions et que le Tribunal Suprême n'est pas un véritable Tribunal de conflits.

De ces quatre constatations, trois sont négatives : pas de tribunaux

(1) H. Velge : l'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique. Louvain 1930.

administratifs ; pas de textes permettant de les créer ; pas de tribunal de conflits ni de conflits de compétence. Il ne nous reste que la troisième proposition : les tribunaux judiciaires sont, en principe, compétents pour connaître des litiges auxquels peuvent donner lieu les actes des autorités administratives. Nous nous rapprochons du compromis belge, mais comme lui, nous déplorons qu'il ne donne aux administrés aucun recours contentieux efficace contre les décisions administratives (V. le chapitre recours en matière administrative). Il ne suffit pas d'affirmer le principe ; il nous faut voir s'il n'en existe pas des tempéraments, des limitations qui peuvent être tels que le principe prenne à son tour figure d'exception. Nous sommes malheureusement obligés de constater, d'autres l'ont fait avant nous,⁽¹⁾ que l'autorité judiciaire se montre très prudente et que c'est avec beaucoup de circonspection qu'elle pénètre dans le domaine de l'administration. Elle déclare, et nous le verrons tout au long de cet ouvrage, que toutes les décisions exécutoires délibérées et prises en Conseil de Gouvernement et approuvées par S.A.S. le Prince, sont assorties du mobile politique et qu'à ce titre elles échappent à l'appréciation et au contrôle des tribunaux judiciaires. Si l'on précise que la grande majorité des décisions du Gouvernement sont des décisions de cette nature, on pourra aisément se rendre compte que notre principe s'amenuise singulièrement et qu'il vaudrait mieux affirmer les exceptions avant de poser la règle.

En résumé la position monégasque est la suivante : il n'existe pas un droit spécial à l'administration. M. Joseph Barthélemy constate dans son « Précis de droit public » que « quand il n'y a pas un droit spécial pour l'administration, elle ne se trouve guère soumise au droit en général. » Il n'existe pas de tribunaux administratifs, donc pas de surveillance juridictionnelle efficace sur l'administration par des juges pris dans son sein, le contrôle judiciaire se réduisant d'autre part à peu de chose.

Dans le droit administratif français l'existence d'un droit spécial à l'administration est apparu en pratique, comme une garantie pour les administrés et les tribunaux spéciaux à l'administration se sont révélés de véritables redresseurs des torts de la puissance publique. Sur ce plan des garanties, faisons le parallèle entre la situation d'un administré français et celle d'un administré monégasque.

En France, tout particulier qui est touché par une décision prise par une autorité administrative et qu'il croit irrégulière a, à sa disposition, un moyen qui ne lui coûte presque rien pour faire tomber la décision entachée d'irrégularité : le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Dans le cas où le recours est fondé, le Conseil d'Etat prononce l'annulation de l'acte irrégulier, lequel est désormais dépourvu de toute

(1) M. J. M. Crovetto, dans sa thèse : le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, Paris 1935, écrivait : « Les Tribunaux de droit commun sont peu soucieux de connaître des procès mettant en jeu l'autorité administrative. »

valeur à l'égard de tous. Dans la Principauté de Monaco il n'y a rien de semblable. Il faut cependant noter d'ores et déjà (v. infra le chapitre « recours en matière administrative ») que le Tribunal Suprême a été créé par la Constitution de 1911 (art. 14) pour se prononcer sur les recours ayant pour objet les atteintes aux droits et libertés consacrées par le titre II de la Constitution.

L'exception d'illégalité, qui est une défense judiciaire contre les règlements administratifs illégaux, constitue encore une garantie. Le particulier poursuivi pour violation d'un règlement administratif (application des peines de simple police) a parfaitement le droit de demander au Juge de Paix son acquittement en prouvant que le règlement est illégal. Si les juges de Paix sont des magistrats timorés à l'égard de l'autorité administrative, la Cour de Cassation par contre, s'est affranchie de cette crainte. Dans la Principauté de Monaco cette garantie n'existe pas. D'une part, les tribunaux judiciaires ne se sont jamais reconnu qualité pour apprécier la légalité des règlements que l'administration leur demandait d'appliquer ; d'autre part, il ne figure pas dans l'article 472, 15° du Code Pénal de la Principauté, l'adverbe « légalement ». « Sont punis » dit cet article, « d'une amende... ceux qui ont contrevenu aux règlements faits par... »

Il faut encore noter dans le cadre de l'institution française du recours pour excès de pouvoir, l'ouverture du détournement de pouvoir qui est le fait d'une autorité administrative qui « use de son pouvoir pour des motifs autres que ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été conféré, c'est-à-dire, autres que la sauvegarde de l'intérêt général et le bien du service ». S'il ressort du dossier soumis à l'examen du Conseil d'Etat que l'acte est entaché de détournement de pouvoir, la mesure sera annulée. Bien qu'une semblable garantie n'existe pas dans notre pays, il est cependant curieux de constater que le Tribunal Suprême, à l'occasion du conflit qui lui a été soumis, (V. infra « Le conflit de compétence et l'affaire du gaz ») s'est comporté comme une véritable juridiction administrative et a décelé dans la mesure administrative incriminée, un arrêté ministériel, un véritable détournement de pouvoir.

Nous signalons enfin que ce que l'on appelle, en France, le contentieux de pleine juridiction n'existe en Principauté qu'à l'état embryonnaire, sauf comme nous le verrons, le cas de dommages provenant des travaux publics.

La comparaison entre les deux situations fait nettement ressortir la différence de traitement et cependant nous nous trouvons dans un pays où la liberté et les droits des individus ont été largement reconnus et protégés par la Constitution. Les inconvénients qui en résultent sont en pratique, palliés par les contacts très fréquents et souvent fort heureux des autorités constituées. Cette comparaison a de plus, le mérite de faire ressortir la liberté d'action que trouvent, à leur arrivée en Principauté,

nos dirigeants, eux dont les décisions pouvaient être soumises à l'appréciation du Conseil d'Etat.

La question de la juridiction administrative à laquelle seraient soumis les actes du pouvoir exécutif, est la partie maîtresse du droit administratif. C'est par elle que l'on arrivera à créer ce droit spécial à l'administration, ces règles de moralité administrative. Il ne suffit pas de constater la solution négative. Si pour faire le point, il faut noter cette position, il est de notre devoir de rechercher les tendances nouvelles qui se font jour par suite de l'évolution dans les idées et dans les mœurs. Or, pour notre sujet, cette évolution est en train de se produire. Il y en a des manifestations certaines. C'est ainsi que M. F. Moreau, l'éminent doyen de la Faculté de Droit d'Aix, avait été chargé d'une étude sur ce sujet. Son rapport, déposé aux archives du Palais, n'a jamais été rendu public et aucune communication n'en a été faite. Il aurait été extrêmement intéressant de noter les conclusions auxquelles est arrivé cet homme de science. L'arrêt du Tribunal Suprême du 20 février 1939, dans l'affaire du gaz en, est encore une autre manifestation. Cette évolution aura-t-elle un jour son aboutissement et y aurait-il de gros inconvénients à soumettre à l'appréciation d'une juridiction les actes de la puissance publique ? Ne voit-on pas là le moyen de faire de l'administration publique enfin débarrassée de son arbitraire et la possibilité d'imposer à l'Administration des règles de bonne conduite administrative ? Croit-on par exemple, qu'il n'y ait rien d'excessif dans le fait de refuser une inscription au tableau de l'ordre des médecins ou des architectes, ou de rejeter une demande d'autorisation de bâtir sans que l'on puisse appeler de cette décision ? Ne voit-on pas quelle satisfaction et quel apaisement moral en retirerait l'administré et dans quelle position bien plus forte et combien plus sereine, se trouverait l'Administration ? La liberté d'action de cette dernière serait sauvegardée, elle s'exercerait dans des limites qui lui seraient peu à peu tracées par les décisions qui s'imposeraient à elle. N'accepte-t-elle déjà pas de se présenter devant les tribunaux judiciaires pour certains litiges et ne subit-elle pas de ce fait, certaines disciplines, par exemple, en cas de dommages provenant de l'exécution de travaux publics ?

CHAPITRE II

LES RESPONSABILITES PÉCUNIAIRES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les diverses actions intentées contre l'Administration indiquent suffisamment l'existence de responsabilités pécuniaires et notre chapitre portera sur la détermination des contours de ces responsabilités qui sont des responsabilités extra-contractuelles.

La jurisprudence monégasque reconnaît la puissance publique capable de fautes quasi-délictuelles et la responsabilité qu'elle lui fait endosser n'épuise pas tous les cas que nous aurons à examiner. Nous verrons qu'il existe une responsabilité de la puissance publique en dehors du contrat et du délit.

Ces responsabilités sont une manifestation de la personnalité morale de l'Administration. Cette dernière, douée de puissance publique et imbue de ses prérogatives, accepte cependant, pour ces sortes de responsabilités, la liaison de l'instance et elle consent à venir rendre compte de ses agissements devant un juge qui n'est même pas administratif.

M. Paul Duez, dans son ouvrage⁽¹⁾ note que « le principe de la responsabilité de la puissance publique est difficilement compatible avec la conception impérialiste et métaphysique de l'État qui était celle de la Révolution française », et dans laquelle les « manifestations de la puissance publique étant conçues comme le produit d'une volonté juridiquement supérieure à celle des simples citoyens, il est bien difficile d'admettre à sa charge l'obligation juridique positive de réparer le dommage que cause son activité » (le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans compensation). Mais, par contre « le principe de la responsabilité cadre parfaitement bien avec la conception réaliste et solidariste de l'État, ce dernier étant considéré comme une vaste entreprise en vue de donner satisfaction par des procédés appropriés, à certains

* (1) La responsabilité de la puissance publique, p. 10.

besoins d'intérêt général ». La résistance au développement du principe de la responsabilité de la puissance publique « venait de l'idée de souveraineté, conçue comme la volonté d'une personne supérieure pouvant s'imposer sans compensation aux individus ». (C'est sur cette conception qu'est basé le jugement Désiré de Millo contre Administration des Domaines du 24 mai 1871, que nous verrons).

L'influence du droit administratif français sur l'évolution de notre matière n'est pas niable et il reste à savoir pour l'avenir, où s'arrêtera cette évolution et si l'on aboutira à établir un système de responsabilités plus ou moins précis ou si au contraire, ces responsabilités ne seront affirmées qu'à l'occasion de cas d'espèces.

Nous limiterons notre étude aux responsabilités de la puissance publique en matière d'administration.

I. — *Responsabilités se rattachant à une faute quasi-délictuelle*

a) *La responsabilité pour fait de service*

Sur la responsabilité pour faute de service, nous ne possédons que deux décisions, deux jugements rendus à des dates assez éloignées et qui aboutissent, nous le verrons, à des conclusions différentes.

Nous allons les étudier. La première porte la date du 9 mars 1912, et concerne l'affaire Piednoël. Les assignations lancées par le sieur Piednoël, écrivain public, contre l'Administration avaient pour but d'obtenir réparation du préjudice qu'il prétendait avoir subi du fait de l'arrestation dont il avait été l'objet sur le territoire français par suite d'une erreur des agents monégasques et de la détention qui s'en était suivie pour lui. L'une de ces assignations, la première, avait été lancée contre le Receveur des Domaines, représentant l'État ; l'autre contre les agents C. et B. qui avaient opéré son arrestation. Par la première assignation, le sieur Piednoël tendait à la condamnation directe et unique de l'État seul tenu, aux dires de l'assignation, de réparer le préjudice dont il avait souffert ; la seconde, concluait à la condamnation personnelle des deux agents et ne mettait en cause l'État que comme civilement responsable de ses préposés.

Dès le début de cette affaire nous pouvons faire quelques constatations. Les principes régissant la matière en droit administratif français, n'ont pas été suivis. En lançant la première assignation on aurait pu croire que le réclamant assignait la puissance publique en réparation d'une faute de service commise par des agents dans l'exercice de leurs fonctions et qu'il demandait au Tribunal de constater non pas l'existence d'une faute personnelle aux agents, mais bien une faute de service. Jusqu'ici tout concordait très bien, mais la deuxième assignation en faisant appel à des

principes bien différents, allait renverser la logique du système du demandeur. Elle admet la thèse du dédoublement de la personne morale ; l'Etat et le fonctionnaire ne sont pas une seule et même personne ; l'Etat est le commettant, le fonctionnaire ou l'agent, le préposé ; elle laisse croire qu'il n'y a plus faute de service, mais bien faute personnelle imputable aux agents. Aussi faisons-nous la même constatation que celle faite par Monsieur le Procureur Général P. de Villeneuve quand il déclarait à propos de cette affaire « que les deux demandes se trouvent en divergence à ce point formelle, qu'elles apparaissent contradictoires. »

Le Tribunal avait à se prononcer sur deux points : d'abord sur le principe de la responsabilité de la puissance publique et, une fois celle-ci admise (si toutefois elle pouvait l'être) sur l'existence de la faute de service.

Dans son jugement du 29 mars 1912, le Tribunal a, avant d'aborder ces deux questions, déclaré « que ces deux instances visent des personnes absolument distinctes ». Ainsi est écartée la jonction d'instance. Il rejette également la théorie du dédoublement de la personne morale qu'est la puissance publique. Il constate en effet, « qu'il est également admis qu'en raison de l'erreur à laquelle est censée s'exposer l'autorité dans l'exercice de la puissance publique et de l'indépendance dont jouissent les fonctionnaires qui l'exercent et qui ne permet guère de voir dans l'Etat un commettant véritable. »

Le Tribunal n'a examiné que le premier point, le principe de la responsabilité de la puissance publique. C'était le plus important. L'Etat peut-il être déclaré responsable des actes de ses agents ? Le Tribunal a, dans son jugement, affirmé le principe de l'irresponsabilité de l'Etat lorsqu'il agit comme puissance publique, en ces termes : « qu'à raison de l'erreur à laquelle est censée s'exposer l'autorité dans l'exercice de la puissance publique et de l'indépendance dont jouissent les fonctionnaires qui l'exercent... il (l'Etat) ne saurait pas même être tenu à réparer les conséquences des erreurs commises par les fonctionnaires de l'ordre administratif ». D'ailleurs, dans l'attendu précédent il était dit « que si l'Etat peut être déclaré responsable de ses préposés lorsqu'il agit comme personne civile, il en est autrement lorsqu'il agit comme puissance publique. »

Appliquant ce principe à l'espèce, le Tribunal a déclaré « qu'ainsi ni l'arrestation, ni la détention dont Piednoël a été l'objet ne sauraient à ce premier point de vue, donner ouverture à l'action en responsabilité qu'il introduit contre Palmaro es-qualité. »

Le Tribunal n'a pas jugé utile d'examiner la deuxième question, celle de savoir, une fois la responsabilité de l'Etat débattue, s'il s'agissait d'une faute de service ou simplement d'une faute personnelle car la solution négative apportée à la première rendait, en effet, cet examen inutile.

Il est à noter que ce premier jugement Piednoël n'a pas seulement prononcé l'irresponsabilité de l'Etat pour les « erreurs commises par les

fonctionnaires de l'ordre administratif » c'est-à-dire pour la grande majorité des fonctionnaires, mais qu'il a encore précisé comme une chose qui va de soi, qu'il est hors de doute « qu'il (l'Etat) ne saurait être tenu de l'*erreur judiciaire* qui a pu amener une détention préventive illégale » déclarant ainsi l'Etat également irresponsable dans l'administration de la justice.

Il admet cependant, la responsabilité de l'Etat dans une hypothèse bien précise ; c'est lorsqu'il « agit comme personne civile ». D'ailleurs voici l'attendu qui relève cette responsabilité et qui suppose que l'Etat revêt une double forme. « Attendu que si l'Etat peut-être déclaré responsable de ses préposés lorsqu'il *agit comme personne civile*, il en est autrement lorsqu'il agit comme puissance publique ». En tant que puissance publique, nous l'avons vu, l'Etat est irresponsable ; les articles 1229 et 1231 du Code Civil de la Principauté (1382 et 1384 du Code Civil Français) ne s'appliquent pas. En tant que personne civile, il est soumis au droit commun, à la responsabilité des articles 1229 et 1231, à la responsabilité civile du commettant pour le préposé.

Une fois le principe posé, il faudrait arriver à déterminer les hypothèses exceptionnelles dans lesquelles l'Etat se conduit comme une personne privée. Nous n'en donnons que quelques exemples. Cette responsabilité ordinaire doit jouer pour le préjudice occasionné dans l'administration du domaine privé de l'Etat aussi bien que celui de la Commune. Ces deux personnes morales en gérant leurs patrimoines privés se conduisent comme de simples particuliers ; il est donc logique de leur appliquer les mêmes règles. L'Etat se conduit encore comme une personne privée quand il passe un contrat ordinaire, un contrat qui ne contient aucune clause exorbitante du droit commun et dans lequel sa situation spéciale de puissance publique n'apparaît pas. Un jugement du Tribunal Civil du 24 décembre 1925, demoiselle Médecin contre Administration des Domaines, nous en donne un exemple très net. Il est dit dans ce jugement : « que la demoiselle Médecin était liée vis-à-vis de l'Administration... par un contrat de louage de services sans détermination de durée... qu'aux termes de l'article 1619 du Code Civil, etc... » Egalement en ce sens les jugements Foret contre Administration des Domaines et Jean-Marie-Yves Le Floch contre Administration des Domaines, en date du 29 mars 1912.

Il existe aussi des hypothèses dans lesquelles le législateur est intervenu et a préféré maintenir à l'administré l'application des règles du droit commun. Il en est ainsi dans l'hypothèse prévue par l'article 1231 § 5 du Code Civil pour les accidents survenus à l'école pendant les heures de service et causés par les élèves. Les Tribunaux ont eu l'occasion de faire application de ces principes dans l'affaire Chiaverini contre Administration des Domaines (jugement du Tribunal Civil du 25 juin 1931 et arrêt du 9 juillet 1932). Ce jugement est très net dans le sens que

nous indiquons. L'article 1231 du Code Civil y est mentionné. Le jugement relève une faute à la charge du moniteur, préposé de l'Administration, lequel aurait dû « prévenir ou arrêter la mêlée au cours de laquelle l'accident s'est produit, par un coup de sifflet ; que cette négligence entraîne la responsabilité pleine et entière de l'Administration conformément aux dispositions de l'article 1231 du Code Civil. »

Quelle est au point de vue de la responsabilité, la situation des services publics qui fonctionnent en Principauté et qui ne sont que le prolongement de certains services publics français, au sujet desquels des accords, des conventions ont été passés entre gouvernements intéressés ? Ainsi le service des douanes, le service des postes, télégraphes et téléphones et les chemins de fer. Quelles sont les règles qu'on doit leur appliquer ? Quels sont les tribunaux compétents ?

L'irresponsabilité de l'Etat en tant que puissance publique, une fois proclamée, le deuxième jugement Piednoël, également du 29 mars 1912, paraît admettre comme tempérament à la rigueur de ce principe, la responsabilité personnelle de l'agent. « Attendu » dit le jugement « que l'arrestation de Piednoël a bien été de toute évidence un acte de la fonction des agents B. et C. ; qu'il incombait dès lors à Piednoël avant d'exercer contre eux (c'est-à-dire *personnellement*) toute réparation du préjudice qu'il aurait subi du fait de cette arrestation, de justifier de l'autorisation dont il devait se prémunir aux termes de l'Ordonnance du 15 mars 1857. »

Cette responsabilité personnelle des agents, l'Ordonnance du 15 Mars 1857 l'entoure de certaines garanties. L'autorisation du Conseil d'Etat est nécessaire et les poursuites restent subordonnées à l'approbation expresse du Prince, Chef de l'Etat. Le Conseil d'Etat est ainsi amené à apprécier les actes des agents dont la responsabilité personnelle est en jeu, et, il n'accordera l'autorisation de poursuivre que dans le cas de faute personnelle. L'Ordonnance du 15 mars 1857, dont le Tribunal a rappelé qu'elle était inspirée de l'article 75 de la Constitution française de l'An VIII, doit recevoir la même interprétation, or, on sait que le Conseil d'Etat français juge de la question de savoir s'il y avait fait personnel ou seulement faute de service, n'accordait l'autorisation de poursuivre que dans le cas de faute personnelle. La nécessité de demander l'autorisation du Conseil d'Etat et surtout d'obtenir l'approbation de S.A.S. le Prince, est une gêne considérable à l'exercice des poursuites contre les fonctionnaires.

Ce qui est intéressant dans la question qui nous occupe, c'est le point de savoir à quel critérium il faut s'arrêter pour caractériser la faute personnelle, génératrice de responsabilité à la charge de l'agent, et la distinguer du fait de service qui n'entraîne d'après les deux jugements, aucune responsabilité à la charge de la puissance publique et dont il n'est accordé aucune réparation par la voie contentieuse. On voit l'importance du rôle du Conseil d'Etat dans la matière. Ce point n'a jamais été débattu devant lui ; la question reste entière. Cependant nous pensons que le

mieux est encore de s'en rapporter à Laferrière (Jurisprudence adm. 2^e éd. T.I. p. 648) lorsqu'il opposait la conduite personnelle de l'agent à la conduite impersonnelle et qu'il caractérisait la première comme étant celle qui, résidant dans la personne d'un agent de l'Administration, laisse apparaître l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences.

Cette responsabilité du fonctionnaire, de l'agent, pour fait personnel se trouvait admise dans le projet de conclusions de M. Lagoüelle, chef du Contentieux et des Etudes législatives quand il déclarait, après avoir constaté « qu'en l'état actuel de la législation monégasque, les erreurs commises dans l'exercice des pouvoirs de police judiciaire ne peuvent servir de base à une action de dommages-intérêts contre le Domaine, qu'il ne pourrait en être autrement que si ces divers dépositaires de la force publique *avaient outrepassé la limite* du mandat à eux confié, que dans cette hypothèse ce ne serait pas le Domaine, mais les agents qui devraient être *personnellement* mis en cause. »

Il y a incompatibilité certaine entre le fait de service et le fait personnel de l'agent. Cette incompatibilité empêche le même fait d'être pris sous des aspects différents, d'être envisagé à la fois ou même successivement comme fait de service et comme fait personnel. Cependant il se peut qu'il y ait cumul des deux fautes, non point lorsqu'il s'agit du même fait, mais dans des hypothèses assez complexes où il peut exister côte à côte un fait personnel et une faute de service. La jurisprudence monégasque nous en fournit un exemple. C'est la décision du 28 mai 1931, confirmé par arrêt de la Cour d'Appel du 21 mai 1932, dans l'affaire Angelotti contre Hôpital de Monaco (v. infra p. 26). Pour mieux éclairer ce point nous faisons appel à la jurisprudence administrative française. L'arrêt Anguet (C.E. 3 février 1911 ; R. p. 146, S., II. 137) est l'exemple type de la décision dans laquelle coexiste et sont mises en relief une faute de service et une faute personnelle. Dans ce cas spécial, si l'on suit le système posé par les décisions du 29 mars 1912, on aboutit à la conséquence suivante : l'action en dommages-intérêts intentée par la personne lésée, ne pourra l'être que contre l'agent, non contre l'Administration, laquelle est en principe irresponsable.

Il ne suffit pas de constater cette irresponsabilité, il faudrait lui trouver un fondement. Les décisions Piednoël l'expliquent de la façon suivante : « qu'il est admis qu'en *raison de l'erreur à laquelle est censée s'exposer l'autorité dans l'exercice de la puissance publique et de l'indépendance dont jouissent les fonctionnaires qui l'exercent*... il (l'Etat) ne saurait pas même être tenu à réparer les conséquences des erreurs commises par les fonctionnaires de l'ordre administratif. » Ainsi pour justifier ce principe d'irresponsabilité, le Tribunal en donne la raison suivante : l'autorité dans l'exercice de la puissance publique, s'expose inévitablement, à des erreurs, erreurs involontaires dont elle ne peut être tenue pour responsable parce que les fonctionnaires qui l'exercent jouissent, dans la

gestion des services publics, d'une certaine indépendance, conséquence inévitable de la conception organique de l'État, personne morale publique. Cette idée sur laquelle il nous paraît possible de faire reposer le principe de l'irresponsabilité établi par ces deux jugements, peut s'énoncer de la façon suivante : l'autorité qui est à la tête d'un pays et qui engage par ses actes l'État, n'existe que pour la satisfaction du bien public. Elle porte en elle le désir de bien faire, d'agir correctement et, en voulant donner satisfaction aux besoins multiples de la collectivité, il lui arrive de commettre des erreurs involontaires, des fautes qui peuvent léser des intérêts privés et que l'on doit déplorer mais qui ne font pas naître dans le patrimoine de la personne lésée, une action en indemnité contre l'État. En multipliant trop les responsabilités on arriverait à paralyser les initiatives de l'autorité dans cette recherche du bien public ; l'action du gouvernement doit rester libre de toute entrave. Cependant nous admettons volontiers, que le tort causé soit être redressé ; qu'il n'est pas équitable qu'un seul supporte les conséquences de l'action dommageable de la puissance publique.

Cette irresponsabilité de l'État peut encore se fonder, en Principauté, sur une autre considération : la forme du gouvernement. Il n'est pas basé sur les principes du parlementarisme ; comme conséquence la responsabilité politique du gouvernement devant l'assemblée élue n'existe pas. Est également ignoré en Principauté le principe de l'égalité devant les charges publiques. En principe, un tel gouvernement ne doit rendre des comptes à personne ; il ne recherche qu'en lui-même ses raisons d'agir et il ne peut naître des droits subjectifs à réparation dans le patrimoine d'un individu lésé par les actes et les fautes d'un tel gouvernement. Seul le recours gracieux est admis.

Au terme de cette étude, nous pouvons résumer le système de la responsabilité de l'État tel qu'il peut être tiré des deux jugements du 29 mars 1912, dans les propositions suivantes :

1° Irresponsabilité pécuniaire de l'État en matière d'administration de la justice. C'était le cas d'espèce qui reposait sur une erreur judiciaire ;

2° Extension de cette irresponsabilité aux fautes de services commises dans le fonctionnement des services administratifs ;

3° Par contre, admission de la responsabilité du fonctionnaire pour faute personnelle, responsabilité qui ne peut être mise en jeu qu'en respectant certaines conditions qui sont autant d'entraves à son libre exercice (art. 5 O.S. du 15 mars 1857) ;

4° Admission de la responsabilité de l'État lorsqu'il agit comme personne civile, c'est-à-dire comme un particulier ;

5° Rejet de la théorie du dédoublement de la personne morale de l'État (l'État et le fonctionnaire sont deux personnes distinctes) ; admission de la conception unitaire et organique de l'État (l'État et le fonctionnaire

sont une seule et même personne). En France, ce principe à une importance certaine ; il interdit les actions récursoires de l'État contre les fonctionnaires coupables de fautes de service. En Principauté il n'en a guère par suite de l'irresponsabilité de l'État pour les fautes de services commises par ses agents.

Nous devons maintenant faire état d'une autre décision, plus récente et qui met en jeu la responsabilité d'un établissement public. C'est un jugement du tribunal civil du 28 Mai 1931, concernant l'affaire L. Angelotti c/ Hôpital de Monaco, décision qui a été confirmée par arrêt de la Cour d'Appel du 21 Mai 1932.

Le sieur Angelotti avait assigné l'Hôpital de Monaco, établissement public et autonome revêtu de la personnalité civile, en réparation du préjudice à lui causé par la mort de son fils qu'il imputait aux internes de cet établissement, « la cause de cette mort provenait d'une asphyxie rapide par choc inhibitoire de la respiration à la suite de l'introduction dans l'appareil respiratoire de quelques débris d'aliments pendant la narcose... »

Le jugement a relevé une faute personnelle à la charge des internes qui pratiquèrent l'opération. Cette faute entraîna la mort de Angelotti fils, et elle se greffe sur une faute de service, la possibilité, admise par le règlement de l'Hôpital, pour les internes de cet établissement, de procéder à des interventions chirurgicales ne présentant pas un caractère d'urgence. La faute personnelle n'a été rendue possible que par la faute de service et elle a été couverte par celle-ci. Le jugement relevant la faute personnelle s'exprime en ces termes : « Attendu qu'en présence de ces faits (anesthésie au chlorure d'éthyle au moment de la digestion et la mort par asphyxie qui s'en est suivie), le tribunal constate que l'analgésique a été employé avec *imprudence et inobservation des règles de la médecine...* ; qu'en n'arrêtant pas l'hémorragie et en n'attendant pas pour opérer, ils (les internes) ont transgressé les règles de prudence... »

La faute personnelle, si elle revêt une grosse importance et si elle a été l'élément déterminant de la mort de Angelotti, n'a été rendue possible que parce qu'une faute de service a été commise. Cette faute de service, diverse dans ses aspects, le Tribunal la relève en ces termes « Attendu qu'ils (les internes) ne pouvaient pratiquer que des opérations d'une extrême urgence, ne souffrant aucun retard..., que pour toutes les autres leur devoir le plus strict, le plus élémentaire leur imposait l'obligation formelle de faire appel à un médecin ou de prévenir leur chef de service, *qu'en ne le faisant pas, les internes ont commis une faute, faute commune avec l'hôpital qui en a pris la responsabilité* puisque le médecin-chef déclare que les internes étaient qualifiés pour pratiquer cette intervention, que le *règlement de l'hôpital le leur permettait* ; que cette déclaration qui témoigne d'une conception particulière des devoirs du médecin, ne peut influencer le Tribunal, qu'elle *ne fait qu'accentuer la faute de*

l'hôpital qui laisse pratiquer des opérations toujours dangereuses quand elles nécessitent l'emploi d'analgésiques, par des étudiants ne possédant pas la capacité et la pratique indispensables ».

Ainsi, faute personnelle et faute de service coexistent dans cette décision ; la faute personnelle c'est l'inobservation des règles de la médecine par des étudiants ne possédant pas tous leurs diplômes et manquant d'expérience, c'est leur témérité, c'est leur imprudence ; la faute de service, c'est la possibilité, alors admise par le règlement de l'hôpital, « de laisser pratiquer des opérations toujours dangereuses quand elles nécessitent l'emploi d'analgésiques, par des étudiants ne possédant pas la capacité et la pratique indispensables ».

Il est à remarquer que dans la décision rendue, le Tribunal ne mentionne nulle part le fondement de cette responsabilité. Sont-ce les articles 1229 et 1230 du Code Civil ou seulement les principes qui ont inspiré ces articles, c'est-à-dire le principe d'équité qui oblige à réparation celui qui par sa faute, cause à autrui un dommage ? Nous sommes loin des précisions⁽¹⁾ que l'on est habitué à trouver dans la jurisprudence administrative française. On sait que d'après la jurisprudence du Conseil d'État, la responsabilité de la puissance publique pour faute de service « n'apparaît pas comme une application des articles 1382 et suivants du Code Civil. Elle constitue une conception autonome, originale, appartenant en propre au droit administratif. Elle ne se présente pas comme une adaptation des idées civilistes ». D'autre part, le Conseil d'État a élaboré une théorie très nuancée de la faute qu'il apprécie différemment selon les services, les lieux et les circonstances et pour l'existence de laquelle il exige un certain degré de défectuosité (faute lourde, faute grave, faute manifeste, faute d'une particulière gravité, faute d'une gravité exceptionnelle, telles sont les expressions employées par le Conseil d'État).

Dans ce jugement, comme dans les deux précédents nous ne trouvons pas définie la faute de service. Au lieu d'un critérium qui permettrait de la distinguer de la faute personnelle, mais à l'issue des deux premières décisions, l'Hôpital, établissement public, est déclaré, pour les motifs mentionnés et après avoir relevé à sa charge plusieurs fautes de services, responsable du décès d'Angelotti fils et condamné à réparer le préjudice subi par Angelotti père. Deux décisions du même tribunal à des dates éloignées, aboutissent à des conclusions non seulement différentes, mais diamétralement opposées. Quelles en sont les raisons et faudrait-il distinguer entre les grandes administrations, telles que l'État et la Commune et les établissements publics ?

Cette distinction nous paraît arbitraire car les établissements publics ne sont que des services spécialisés, que leur nature, leur technique ont fait ériger en établissements autonomes, mais qui peuvent à tout moment,

(1) P. DUCZ, précité, P. 18 et ».

rentrer dans les cadres de l'administration centrale dont ils dépendent et de laquelle ils sont sortis.

Dans cette matière, il ne peut y avoir, et c'est la logique même, qu'une seule et unique règle applicable à toutes les administrations. Mais quelle est cette règle ? Responsabilité ou irresponsabilité ? La jurisprudence trop peu abondante ne peut nous fixer ; elle est passée d'un système à l'autre. Il faudra attendre encore d'autres décisions pour se prononcer définitivement et pour parler d'un système de responsabilité. Mais d'ores et déjà, nous pouvons, avec cette dernière décision, constater que nulle part l'immunité de l'Etat à l'égard des poursuites pour ses délits civils, n'a été basée sur la maxime historique d'origine anglo-saxonne, que « le Roi ne peut mal faire » (*the King cannot do wrong*) de laquelle il résulte qu'il n'est pas responsable des actes délictuels de ses agents. Cette doctrine archaïque, qui pouvait à la rigueur se justifier du temps où le roi était le souverain réel, où il était l'Etat et qui est encore maintenue comme un principe du droit anglais est « critiquée à la fois par les juristes anglais et américains comme n'étant plus en harmonie avec les circonstances modernes et comme contraire à la doctrine universellement acceptée en droit privé du « *respondeat superior* », d'après laquelle le maître (commettant) est responsable des actes de l'employé (préposé) ».

Ce même principe ne s'oppose plus, surtout maintenant où la personnalité du Prince est distincte de celle de l'Etat, à l'établissement du principe de la responsabilité de l'Etat pour ses actes délictuels (*torts*). C'est vers la reconnaissance d'une telle responsabilité que tend la décision Angelotti ; c'est d'autre part le principe admis en droit administratif français.

b) — *Responsabilité de l'Administration du fait de la chose*
(art. 1231 C. C.)

Nous avons pour illustrer cette responsabilité de l'administration, du fait de la chose, un jugement du Tribunal Civil du 1^{er} février 1937, dame Guden Clausen c/ Administration des Domaines et autres. S'il ne peut à lui seul créer une jurisprudence, il nous servira au moins à dégager les tendances des tribunaux sur cette question.

La dame Clausen avait été victime d'un accident par suite du mauvais état du trottoir sur lequel elle circulait. Elle actionna l'Administration des Domaines et d'autres personnes, en réparation du préjudice subi. Le Tribunal lui alloua des dommages-intérêts. Nous allons examiner ce jugement et comparer ensuite la théorie très simple que nous en dégagerons au système administratif français.

Dans un attendu le Tribunal constate que « cet accident fut occasionné par un effondrement du trottoir dans une partie mal éclairée ; que

la responsabilité de l'accident incombe au propriétaire du trottoir, en l'espèce l'administration des Domaines, qui en avait la garde et commis une faute en le laissant en mauvais état ». De ce motif nous pouvons en tirer deux conséquences : la première nous amène à dire que le Tribunal fonde sa théorie de la responsabilité de l'Administration sur la *garde de la chose*, autrement dit il a purement et simplement appliqué à l'Administration l'article 1231 du Code Civil. « On est responsable... du dommage causé par le fait des... choses que l'on a sous sa garde. » La seconde conséquence, c'est que la responsabilité du fait de la chose en tant qu'elle s'applique à l'Administration, puissance publique, se rattache au groupe des responsabilités qui ont à leur origine une faute quasi délictuelle. Comme dans le droit commun l'Administration peut échapper à cette responsabilité en prouvant que l'accident est imputable soit à une cause étrangère, soit à un cas fortuit, soit à un cas de force majeure.

La théorie administrative française en cette matière n'est pas fondée sur la garde de la chose, mais sur l'utilisation de celle-ci ; elle n'applique pas tant l'article 1384 du Code Civil (art. 1231 C. C. monégasque) que les principes qui ont inspiré cet article. Elle est caractérisée par une présomption de faute mise à la charge de l'Administration dans la seule hypothèse et c'est la grande différence avec le Code Civil, où l'on se trouve en présence de choses qui, par nature et par suite de leur utilisation, présentent un danger particulier. Par là on s'éloigne de la théorie civiliste que le tribunal monégasque a appliqué à l'Administration, lequel au contraire, paraît avoir *établi une responsabilité généralisée* à raison des dommages résultant du fait des choses. Mais, nous le répétons, il ne s'agit que d'une tendance ; le système peut évoluer.

Un jugement du 10 juillet 1941 dans une affaire dame Louise Thomas contre Administration des Domaines, confirmé en partie par un arrêt du 10 mai 1942, a retenu la responsabilité de l'Administration à l'occasion d'un accident survenu sur un chantier ouvert dans une voie publique indiquant « qu'il paraît avéré que l'Administration des Domaines a commis une faute en laissant un chantier ouvert sur la voie publique insuffisamment signalé et protégé ; que cette faute est la cause de l'accident subi par la dame Thomas, que l'Administration des Domaines doit en être déclaré responsable. »

En cette matière le principe de la responsabilité de l'Administration est certain. Cependant dans cette dernière décision le Tribunal n'indique pas le fondement de cette responsabilité. Reposerait-elle sur les articles 1229 et 1230 du Code Civil ?

II. — *La Responsabilité pour l'accident et pour le risque*

Nous nous trouvons ici en présence d'hypothèses exceptionnelles et au sujet desquelles il est bon de présenter quelques observations. La

responsabilité des administrations publiques pour l'accident et pour le risque rentre dans la catégorie des dommages causés sans faute ; elle constitue beaucoup plus une véritable assurance contre l'accident qu'une responsabilité qui ne disparaît ni devant la preuve du cas fortuit ou de la force majeure, ni devant celle de la cause étrangère à l'accident. Dans ces cas, il eût été trop difficile à la victime de prouver une faute, qui peut très bien ne pas exister et où cependant le sens social et humain commande d'indemniser. Dans la législation monégasque nous pouvons au moins en trouver deux exemples. Le premier nous est fourni par la loi du premier janvier 1928 (art. 5) qui est la législation sur les pensions d'invalidité revenant aux fonctionnaires, agents et employés qui se trouvent, dit cet article, « dans la nécessité de quitter l'Administration à raison de blessure, d'infirmité ou de maladie résultant de l'exercice de leur fonction ou de leur emploi ». Le second, c'est la loi du 24 février 1930, qui est la loi sur les accidents de travail. Elle s'applique aux Administrations publiques aussi bien qu'aux entreprises privées, pour leurs employés ou ouvriers victimes d'accidents professionnels. Elle ne s'applique pas aux fonctionnaires et agents de l'Administration attachés à un cadre permanent qui rentrent dans l'énumération de la loi n° 4 du 1^{er} janvier 1928 et qui peuvent bénéficier d'une pension d'invalidité. L'Administration des Domaines sur qui pèse cette responsabilité, se couvre par l'assurance, comme le fait tout entrepreneur privé. Tous les ouvriers des services publics anciennement concédés à la Société des Bains de Mer continuent à être régis par les dispositions de la loi du 24 février 1930.

La question de la réparation des dommages de guerre, qui ne s'était jamais posée, pourrait fort bien devenir d'actualité en raison des dégâts causés à quelques immeubles situés en territoire monégasque, par des tirs de batteries italiennes et par les bombardements aériens. Le principe de la réparation serait-il admis et sur quelles bases reposerait-il ? Et dans le cas où le principe de la réparation serait admis, faudrait-il également introduire dans notre droit administratif, l'idée de la réparation des dommages causés à la suite d'émeutes ? Les événements qui ont suivi l'armistice italien ont porté cette question sur le plan de l'actualité.

III. — *La responsabilité pour les dommages causés sans faute par l'exercice normal des droits de puissance publique dans l'exécution d'opérations administratives.*

Nous insistons dès le début, sur le caractère de cette catégorie de responsabilités. Ce sont des préjudices causés sans qu'il y ait de faute à la charge de l'Administration. L'exemple le plus typique est celui de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le dommage subi par l'administré provient de la perte de sa propriété par suite de l'exercice

normal, par l'Administration, du droit de réquisition. Un autre exemple nous est fourni par la jurisprudence administrative. Il concerne les dommages causés à la propriété privée à l'occasion de l'exécution des travaux publics. Un très vieux jugement puisqu'il date du 24 mai 1871 (Désiré de Millo contre Administration des Domaines) s'occupe déjà de la question de la responsabilité de l'Etat pour les dégâts causés à l'occasion d'un travail public, par des tirs de mines à la propriété de Millo lors de la rectification de la route de Monaco à Menton. Ce jugement contrairement à la jurisprudence actuelle, refuse le droit à indemnité pour les inconvénients dont il n'établit aucune échelle de gravité, causés par les travaux d'utilité publique. Voici cet attendu : « Attendu que le sieur de Millo n'est pas fondé à demander une indemnité pour privation de jouissance de sa propriété durant les travaux de la route ; que les travaux d'utilité publique causent toujours de grandes inconvénients aux propriétaires et habitants voisins des lieux où ils sont exécutés, notamment dans l'intérieur des villes *sans que ceux qui en souffrent soient fondés à réclamer des indemnités pour la gêne qu'ils éprouvent ou pour l'obligation d'éviter les accidents* ».

La jurisprudence actuelle nous dit qu'il s'agit là d'inconvénients qui proviennent *de la manière* dont les travaux ont été exécutés. Dans ce cas la réparation du préjudice causé ne s'appuie pas sur la constatation, par la décision judiciaire, qu'une faute a été commise ; elle trouve sa justification dans un principe d'équité. La devise « qu'elle fasse mais qu'elle indemnise » trouve dans ce cas sa pleine application. L'essentiel, et cela a été bien compris, était de fixer les limites de cette responsabilité. Les tribunaux s'y sont employés. On ne trouve nulle part dans la jurisprudence l'indication d'une présomption de faute à la charge de l'Administration. Tout au contraire, dans un jugement hoirs Rolfo contre Domaines du 3 février 1938, l'absence de faute est mise en relief ; il est dit que « l'expert a constaté que les travaux ont été exécutés *avec le plus grand soin et avec toutes les précautions nécessaires* », ce qui veut dire qu'aucune faute n'a pu être relevée contre l'Administration ou son entrepreneur. Une autre décision de la même juridiction avait déjà, dans un jugement Lanteri contre Administration des Domaines et Ingaramo, du 27 juin 1929, mis en relief cette absence de faute. « Attendu » est-il dit « que l'expert relève que les travaux de construction de la route ont bien été exécutés *selon les règles de l'art et avec toutes les précautions utiles...* ».

L'examen de ces dommages causés à l'occasion de l'exécution des travaux publics a sa place toute naturelle dans une étude de travaux publics, cependant nous ne pouvons passer sous silence les conditions imposées par la jurisprudence pour l'obtention des dommages intérêts accordés en réparation du préjudice. L'idée essentielle sur laquelle repose cette réparation est la suivante : l'exécution des travaux publics par leur importance ou leur durée impose, aux propriétaires riverains

du lieu d'exécution des travaux, des obligations exceptionnelles qui excèdent les charges normales par rapport au droit commun des relations de voisinage dans la propriété privée. Cette idée a été consacrée par plusieurs décisions. Le jugement hoirs Rolfo contre Domaines, explique que « *leur importance* (des travaux de voirie) *et leur durée excédaient la charge* que peut imposer aux riverains de la voie publique l'exécution des travaux », que « la suppression des voies d'accès au garage *n'a pas dépassé l'obligation imposée à tous riverains de la voie publique en ne durant qu'un mois...* » et encore « que la suppression d'une rue pendant un temps aussi *long dépasse les obligations* que doivent supporter les riverains de la voie publique, qu'une indemnité doit être allouée ». Il constate encore que la destination donnée à une partie du domaine public qui consiste en un agrandissement d'une cale de halage pour bateaux de pêche, *est une charge normale pour les riverains*. La même idée se retrouve dans un autre jugement du 7 mai 1936, Barberis contre Domaines et autres, où il est dit que « pendant l'exécution des travaux publics la vue du garage Barberis, place Sainte-Dévote, a été en grande partie masquée et l'accès rendu difficile, *ce qui a excédé les charges normales que doivent supporter les riverains* et lui ouvrir un droit à réparation ». Nous faisons remarquer qu'ici il est très nettement indiqué que le droit à réparation ne s'ouvre qu'au profit du riverain qui a dû supporter des charges exceptionnelles pendant la durée des travaux publics.

Le dommage causé doit encore répondre à deux autres conditions. Il doit être direct ou actuel, ce qui écarte le cas du dommage simplement éventuel (jugement Rolfo contre Domaines ; jugement Lanteri contre Domaines et Ingaramo du 27 juin 1929, confirmé par arrêt du 14 juin 1930 et par arrêt de la Cour de Révision du 17 mars 1932); il doit encore être matériel, c'est-à-dire que l'objet de propriété doit avoir été atteint dans sa valeur vénale ou dans sa valeur locative, soit dans ses éléments physiques (jugement Lanteri contre Domaines et Ingaramo) soit dans son mode d'exploitation ou dans ses accès (jugement Rolfo contre Domaines et jugement Barberis contre Domaines et autres). Peu importe d'ailleurs qu'il s'agisse d'une propriété mobilière ou immobilière ; elles jouissent ici, de la même considération.

On peut encore faire rentrer dans cette catégorie de dommages ceux qui proviennent non pas de l'exécution des travaux publics, *mais bien du travail public lui-même, de son existence*. Nous pouvons indiquer que cette théorie des dommages permanents résultant des travaux publics très développée et bien définie dans le droit administratif français, est à peine ébauchée par la jurisprudence administrative monégasque dans un jugement du 5 mars 1936, dame V^{re} Auttié et Auttié fils contre Domaines. Il est regrettable qu'à l'occasion de ce cas d'espèce, la juridiction de première instance n'ait pas jugé utile d'établir les principes généraux sur lesquels cette matière des dommages permanents résultant des travaux publics, aurait pu être assise.

De ce jugement, le seul que nous ayons trouvé sur cette question, nous allons pouvoir en tirer quelques principes. Il constate que « les inconvénients dont se plaignent les hoirs Auttié ne proviennent pas de la manière dont les travaux ont été exécutés... *mais du fait même de la contiguïté du cimetière* » par suite de l'agrandissement de ce dernier. Dans ce cas d'espèce l'inconvénient de voisinage aurait pu consister en des exhalaisons provenant du cimetière. « Attendu » dit le jugement « qu'une indemnité pourrait seulement leur être allouée si les exhalaisons provenant du cimetière causaient un préjudice... ». Cet attendu indique que l'objet de propriété doit subir une dépréciation qui offre un certain caractère de permanence, et ce pour écarter, comme pour les cas de dommages causés par l'exécution des travaux publics, le cas de gênes légères et temporaires. Cette catégorie de dommages ne se confond pas avec la précédente. L'attendu que nous avons cité met en relief cette distinction. Il ne s'agit plus ici d'inconvénients provenant de la manière dont les travaux ont été exécutés, mais bien d'inconvénients résultant de l'état de chose nouveau, de la situation nouvelle créée par l'exécution du travail public.

De ces deux constatations faites par le jugement, nous pouvons en tirer une définition des dommages permanents et dire qu'ils sont des inconvénients de voisinage qui proviennent de la proximité d'un ouvrage public et qui entraînent pour la propriété une dépréciation durable.

Un rapprochement avec les règles du droit administratif français sur cette matière, nous montre que la juridiction monégasque du premier degré a appliqué à ce cas d'espèce quelques-unes de ces règles. Il lui était difficile de s'en évader à moins d'ignorer complètement le principe de la réparation des dommages permanents provenant des travaux publics.

Cette étude ne serait pas complète si nous n'examinions pas s'il existe une responsabilité pécuniaire de l'administration pour le préjudice causé par l'intervention de certaines catégories de mesures administratives qui amoindrissent ou éteignent des possibilités d'action, de rendement, qui figurent dans un patrimoine privé. Certaines décisions de justice y font allusion et s'y réfèrent.

Trois jugements du Tribunal de Première Instance vont nous servir de base. Les trois instances avaient pour objet une demande d'allocation de dommages-intérêts en réparation d'un préjudice subi. Les trois jugements se réfèrent à des décisions administratives exécutoires, prises sous forme d'arrêtés ministériels, qui refusent des autorisations de bâtir ou retirent une licence commerciale. L'acte administratif n'est pas attaqué et les intéressés ne se pourvoient pas en annulation. Nous retrouverons cette question de l'annulation au chapitre suivant.

La décision la plus importante est celle rendue dans l'affaire Salomon V^{re} Alcoumbre contre F. Bonaventure, Trésorier Général des Finances et Administration des Domaines, dont le jugement porte la date du 4 mars

1937. La demande en dommages-intérêts formulée par la dame Alcoulombre a été rejetée, motif pris de ce que le Tribunal ne pouvait pas examiner un acte de puissance publique (un arrêté ministériel portant retrait de licence commerciale) dont le mobile est essentiellement politique.

Les deux autres décisions (Robin contre Administration des Domaines du 11 février 1937 et Canone contre Administration des Domaines du 19 décembre 1940) se réfèrent à des décisions administratives refusant des autorisations de construire. Là encore la demande de dommages-intérêts a été déclarée irrecevable pour la même raison que s'agissant d'arrêtés ministériels pris après une délibération du Conseil de Gouvernement et sur l'avis conforme du Comité des Travaux Publics, (délibérations approuvées par l'autorité souveraine), ils sont considérés comme des actes de gouvernement, comme des actes de puissance publique et à ce titre le Tribunal de Première Instance a déclaré ne pouvoir les apprécier.

Après ce bref examen nous pouvons conclure qu'il n'existe ni responsabilité pécuniaire de l'Etat pour le préjudice causé par cette catégorie de décisions exécutoires administratives délibérées en Conseil de Gouvernement et approuvées ensuite par S.A.S. le Prince, ni de recours de pleine juridiction tendant à faire établir cette responsabilité en vue de l'obtention de dommages-intérêts.

Nous sommes d'autant plus fondés à le dire que le jugement Canone du 19 décembre 1940, parle de « jurisprudence constante ». C'est actuellement une solution bien précise quoique négative du droit administratif monégasque.

A l'occasion du jugement Robin, la question des servitudes administratives et de leur transcription a été envisagée. La loi N° 84 du 3 janvier 1925 prescrivait l'obligation de transcrire au Bureau des Hypothèques toutes les servitudes administratives. Cette question n'offre plus guère d'intérêt depuis la mise en vigueur du règlement général de voirie qui a aboli l'obligation de la transcription.

CHAPITRE III

LES RECOURS EN MATIERE ADMINISTRATIVE

Au chapitre du Pouvoir réglementaire (v. infra p. 52) nous parlerons des garanties que dans le système de l'Etat de droit, actuellement existant en Principauté, peut avoir l'administré en face de la puissance publique. Nous constaterons qu'elles sont presque inexistantes et que la position de l'administré monégasque est des plus précaires. Sa seule garantie qui constitue par là même sa sauvegarde, réside dans la volonté de bien faire qui doit animer l'Administration. Il peut cependant arriver que des intérêts privés soient lésés par ses décisions ou par ses agissements. Dans le cas de la décision exécutoire, le particulier peut toujours s'adresser gracieusement à l'autorité qui a pris l'acte pour lui demander soit d'en prendre un nouveau, soit de le rapporter. Ce recours gracieux est une supplique, il n'est pas un recours proprement dit. Il ne suppose aucun contrôle contrairement au recours hiérarchique, lequel est déjà un véritable recours administratif qui devrait obliger l'autorité saisie de la réclamation à fournir une réponse. Sa pratique est, en Principauté, à peu près nulle. Nous doutons par ailleurs, qu'il affecte ces deux caractères et notamment celui de l'obligation de la réponse. Nous pensons qu'il s'agit d'un recours qui n'est ni bien précisé, ni défini et qui est laissé à la libre appréciation de l'autorité hiérarchique saisie.

La voie de recours prévue par l'article 132 de la loi municipale du 3 mai 1920 participe par sa nature du recours hiérarchique. Cet article est le suivant « Tout arrêté municipal est nul ou de nul effet lorsqu'il est entaché d'incompétence, d'excès de pouvoir ou de violation de la loi. La nullité est prononcée par ordonnance souveraine sur requête du Ministre d'Etat, après délibération du Conseil de Gouvernement ou à la demande de tout intéressé ».

Notons que dans ce texte apparaissent pour la première fois les ouvertures du recours pour excès de pouvoir. Cette voie de recours n'est pas contentieuse car elle n'est pas soumise à une juridiction ; c'est un

contrôle hiérarchique qui se fait par l'intermédiaire du Ministre d'État ou qui est porté devant le chef de l'État par tout intéressé.

A côté des recours gracieux et hiérarchique, il pourrait exister une forme normale de recours, un recours contentieux c'est-à-dire porté devant un juge. Cette forme de recours est le triomphe du droit administratif parce qu'elle assure plus de justice et d'équité dans les relations entre gouvernants et administrés. Elle plie l'Administration à une discipline en lui dictant des règles de conduites équitables et elle contribue par sa jurisprudence, au perfectionnement du droit administratif.

Nous verrons dans quelle mesure le recours contentieux a, en Principauté, trouvé application. L'absence de tribunaux administratifs ne favorise pas, il est vrai, le développement d'une telle institution et, en cette matière, nous ferons une fois de plus, la constatation que si souvent nous aurons l'occasion de faire : c'est que nous nous trouvons devant une grosse lacune de notre droit administratif ; cela donne l'impression que l'administré privé de toute garantie, est livré presque sans défense à l'Administration. Cette impression s'accroît si nous pensons que dans le droit administratif français existe l'admirable théorie du recours pour excès de pouvoir.

Nous pouvons distinguer, surtout pour le besoin de l'étude et un peu parce que cette distinction répond à ce qui se passe dans la pratique, le recours en annulation des décisions administratives et le recours de l'indemnité, couramment appelé de pleine juridiction parce qu'il est le recours normal, ordinaire.

a) *Recours contentieux devant le Tribunal de Première Instance*

I°. — *Contentieux de l'annulation*

Nous constaterons à nouveau lorsque nous aborderons l'étude du « conflit de compétence » qu'il n'existe dans la Principauté, ni tribunaux administratifs, ni textes permettant de les créer ; que le Tribunal de Première Instance est la juridiction de droit commun et qu'il est compétent pour connaître de toutes les questions contentieuses et notamment des litiges auxquels peuvent donner lieu les actes des autorités administratives.

De nos recherches dans les décisions du Tribunal Supérieur et ensuite dans celles du Tribunal de Première Instance, nous ne pouvons faire état que de quelques décisions. Si elles ne peuvent nous donner la certitude de la règle que nous allons poser, elles nous confirment dans notre opinion qu'il n'existe pas devant les tribunaux judiciaires de la Principauté, de contentieux d'annulation.

Nous allons analyser ces décisions. La première porte la date du

13 février 1891. La Société des Engrais avait assigné le Maire de la Ville de Monaco. Sa demande tendait à faire ordonner la suppression d'une partie de l'article 21 d'un arrêté municipal du 20 avril 1885 sur le balayage et les vidanges. Les motifs du jugement reconnaissent que cet « arrêté a été rendu dans les formes ordinaires et qu'on n'en conteste pas la légalité ».

Le Tribunal Supérieur se déclara incompétent pour la raison suivante : l'arrêté dont il s'agissait était une « mesure administrative dont l'appréciation n'est pas soumise au contrôle et à la juridiction du Tribunal Supérieur ». Ce dernier ne pouvait en effet, statuer sur la demande sans empiéter sur le domaine de l'autorité administrative. L'article 3 de l'Ordonnance du 10 juin 1859, sur l'ordre judiciaire qui fixe la compétence du Tribunal ne comprend que les matières civiles, commerciales et correctionnelles et ne mentionne pas la matière administrative.

Ainsi le Tribunal Supérieur, saisi d'un litige intéressant un acte administratif, a déclaré ne pouvoir en connaître parce qu'il ne rentrait pas dans les limites de sa compétence ordinaire telle qu'elle était fixée par l'article 3 de l'Ordonnance Souveraine du 10 juin 1859.

L'autre jugement, plus récent, en date du 4 mars 1937, Caroline Salomon Veuve Alcou'ombre contre F. Bonaventure, Trésorier général des Finances et Administration des Domaines, que nous avons déjà examiné sous un angle différent, indique, pour une certaine catégorie d'arrêtés ministériels, ceux qui accordent ou retirent les licences commerciales, qu'ils sont « des actes de puissance publique, que délibérés en Conseil de Gouvernement ils ont... non un caractère administratif mais *politique*, que la Constitution de 1911 assurant la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, *le Tribunal estime que cet acte échappe à son appréciation* ». L'importance de cette décision est considérable. Sa portée, puisqu'elle intéresse tout le commerce de la Principauté, lequel est soumis à autorisation, n'échappe à personne.

Ainsi, le Tribunal de Première Instance a déclaré ne pouvoir apprécier un arrêté ministériel portant retrait de licence pour le double motif suivant : 1° le caractère politique et non pas administratif de cet acte ; 2° la séparation des pouvoirs qui empêcherait le Tribunal judiciaire d'apprécier un acte émanant de l'autorité administrative.

Un autre jugement du 19 décembre 1940, dans l'affaire Canone contre Domaines indique, pour une autre catégorie d'arrêtés ministériels, ceux qui refusent des autorisations de bâtir, que ces actes échappent également à l'appréciation des tribunaux judiciaires.

Voici en quels termes ce jugement s'exprime « Attendu que l'autorisation de construire a été refusée par un arrêté ministériel pris après une délibération du Conseil de Gouvernement et sur l'avis conforme du Comité consultatif des travaux publics, que les délibérations de ces deux organismes ont été approuvées par l'autorité souveraine ; *qu'il n'appar-*

tiennent pas aux tribunaux judiciaires d'apprécier de tels actes qui, suivant une jurisprudence constante, sont considérés comme des actes de gouvernement. »

Ces jugements, rendus avant et après l'octroi de la Constitution, aboutissent, avec des arguments légèrement différents, à une constatation identique : *l'incompétence des tribunaux judiciaires lorsqu'ils ont à se prononcer sur une mesure administrative lésant les intérêts d'un administré.*

Sur ce point, la jurisprudence, que le jugement du 19 décembre 1940 qualifie de « constante », nous permet de faire une autre constatation dont ces décisions, à des périodes différentes, nous fournissent des illustrations, celle de la propension que manifestent les tribunaux judiciaires à ne pas s'occuper des litiges que peut faire naître l'administration par ses activités.

Pour justifier leur attitude les tribunaux invoquent soit l'article 3 de l'Ordonnance du 10 juin 1859 sur l'Ordre judiciaire qui est toujours en vigueur, soit la théorie du mobile politique (actes de puissance publique, acte de gouvernement) soit le principe de la séparation des pouvoirs. Cette opinion est également celle de M. J. M. Crovetto, lequel écrit dans sa thèse « Les tribunaux de droit commun sont peu soucieux de connaître des procès mettant en jeu l'autorité administrative... ». Nous faisons encore remarquer que dans ces dernières décisions, le Tribunal de Première Instance n'était pas appelé à se prononcer directement sur l'annulation de la décision administrative, des arrêtés ministériels, mais sur une demande de dommages-intérêts et qu'à la faveur de l'examen de cette demande, il a nettement défini la nature de ces actes administratifs à l'origine de la contestation.

Cette façon de procéder de la part des administrés, prouve que le particulier lésé par une mesure administrative n'a jamais pensé à se pourvoir en annulation devant le Tribunal de Première Instance, mais a, au contraire, toujours formulé une demande de dommages-intérêts (v. également jugement du 11 février 1937, Robin contre Administration des Domaines).

2°. — *Contentieux de l'Indemnité ou de pleine juridiction*

Nous avons vu au chapitre « Responsabilités pécuniaires de l'Administration publique », que cette dernière représentée, à tort, dans les procès par l'Administration des Domaines, admet la liaison du contentieux pour certaines affaires qui tendent à faire établir sa responsabilité pécuniaire. Nous avons examiné, dans cette partie de notre étude, les divers cas dans lesquels cette responsabilité peut se trouver engagée et nous savons que cette matière est, chez nous, strictement de la compétence des tribunaux de droit commun, le Tribunal Suprême, nous l'examinerons plus loin,

étant radicalement incompétent. Nous avons également examiné les différents cas pour lesquels la responsabilité pécuniaire de l'Administration ne pouvait pas être mise en jeu acte du pouvoir exécutif inspiré par un mobile politique (supra p. 33).

Nous renvoyons le lecteur à ce chapitre où la question a été traitée.

b) *Recours contentieux devant le Tribunal Suprême*

1°. — *Contentieux de l'annulation.*

Le Tribunal Suprême⁽¹⁾ créé par l'article 14 de la Constitution de 1911 pour « statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés » garantis par cette même Constitution, fut organisé par l'Ordonnance du 21 août 1911, laquelle forme le statut organique de la nouvelle juridiction. Cette institution n'a commencé à fonctionner qu'après la révision constitutionnelle de 1917.

Les limites de sa compétence sont posées par cet article 14 de la Constitution et par l'article 1^{er} de l'Ordonnance du 21 avril 1911. « Le Tribunal Suprême statue souverainement sur les recours ayant pour objet les atteintes aux droits et libertés consacrés par le titre II de la loi constitutionnelle qui ne rentrent pas dans la compétence des tribunaux ordinaires ».

L'article 25 de l'Ordonnance organique nous renseigne sur les atteintes que le pouvoir constituant a voulu soumettre au Tribunal Suprême. Il parle de l'annulation « des actes et mesures » qui ont motivé le recours devant le Tribunal Suprême. Le mot « actes » se rapporterait aux pouvoirs législatif et exécutif, le mot « mesures » aux mesures d'exécution, aux décisions exécutoires émanant du pouvoir exécutif. Dans le domaine des droits et libertés consacrés par le titre II de la Constitution, le Tribunal Suprême serait chargé de régler, d'harmoniser les rapports de l'autorité et des administrés.

Des textes aussi brefs, aussi généraux que ceux précités, ne pouvaient que donner lieu à une interprétation jurisprudentielle. C'est ainsi que dans l'arrêt Ciaudo contre Ministre d'Etat du 21 octobre 1932, le Tribunal Suprême s'est qualifié de *tribunal d'exception* parce qu'il a été créé pour trancher les conflits entre l'Etat, pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire violant les droits et libertés garantis aux individus par la Constitution et ces derniers. Il n'est pas un tribunal judiciaire et il ne constitue pas un quatrième degré de juridiction. L'arrêt Pasqualini contre Ministre d'Etat, du 21 octobre 1932 a établi quelques règles sur l'étendue de la compétence du Tribunal Suprême. Il y est notamment dit « que la compétence du Tribunal Suprême s'étend à tous les recours dont les conclusions

(1) Voir sur ce sujet la thèse de M. J.-M. Crovetto, précitée.

tendent à faire annuler un acte de l'autorité portant atteinte aux droits reconnus par la Constitution, sans qu'il y ait lieu de distinguer si la violation des droits qui a été alléguée réside dans un vice de forme de l'acte attaqué ou touche au fond même du droit lésé». Cet acte de l'autorité qui lèse un droit subjectif garanti par la Constitution, peut être un acte émanant du pouvoir législatif, c'est-à-dire une loi, une ordonnance-loi, une ordonnance et même un arrêté. L'arrêt Blériot du 3 mai 1934 ne laisse aucun doute sur ce point. Le Tribunal Suprême affirme sa compétence lorsqu'il s'agit d'une loi, en ces termes « Considérant que le Prince agissant dans la plénitude de sa souveraineté a entendu volontairement assigner à toutes autorités, *sans excepter le pouvoir législatif*, une limite inspirée du désir de garantir à ses sujets, ainsi qu'aux habitants, le libre exercice de leurs droits essentiels ; que pour ce faire il a institué le Tribunal Suprême chargé de statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le titre II de la Constitution monégasque (art. 1^{er}) ; que les termes généraux de l'article précité ne laissent aucune place à une restriction de la compétence du Tribunal en ce qui concerne *les textes législatifs* ».

Il n'existe encore aucune décision du Tribunal Suprême au sujet de décisions exécutoires prises sous formes d'arrêtés ministériels. Ces derniers constituent, au même titre qu'une ordonnance, des actes de l'autorité et peuvent être soumis comme tels, au contrôle juridictionnel du Tribunal Suprême dans le cas où ils auraient violé une liberté, un droit public, garantis par la Constitution.

Après cette brève étude un rapprochement entre le recours pour excès de pouvoir et le recours devant le Tribunal Suprême s'impose. Nous constatons que les deux formes de recours n'ont de commun que l'annulation de la mesure qui l'a motivé ; que leurs objets sont complètement différents. L'un, le recours pour excès de pouvoir, tend à l'annulation d'une décision exécutoire administrative qui contient un excès de pouvoir, celui-ci se traduisant par l'incompétence de l'autorité qui a pris la décision ; par la violation des formes auxquelles l'acte devait être soumis, l'administré ayant un droit général à l'observation de ces formes ; par le détournement de pouvoir qui est l'usage du pouvoir dans un tout autre but que la sauvegarde de l'intérêt général et le bien du service ; par la violation de la loi. L'autre, le recours devant le Tribunal Suprême, tend à l'annulation d'un acte de l'autorité qui aurait violé, ce qui constitue la condition *sine qua non* de ce recours, un droit public, une liberté garantis. Ce sera, en d'autres termes, une violation indirecte de la loi constitutionnelle qui garantit ces droits et libertés.

2°. — *Le contentieux de l'indemnité*

Le Tribunal Suprême a posé, dans l'arrêt de Beaucorps, la règle de son incompétence lorsqu'il s'agit de l'allocation de dommages-intérêts

dans les matières que nous avons indiquées au titre « Responsabilités pécuniaires de l'Administration ». L'arrêt, qui est du 3 avril 1925, affirme « Le Tribunal Suprême n'est appelé qu'à annuler les actes et mesures qui constituent une atteinte aux droits et libertés consacrés par la Constitution ; que par conséquent, *il n'est pas compétent pour les demandes qui tendent à une indemnité* ». Cette incompétence ainsi que le constate l'arrêt découle des textes qui délimitent le ressort de l'action du Tribunal Suprême. Les Tribunaux compétents sont, comme nous l'avons vu, les tribunaux ordinaires (Tribunal Civil de Première Instance, Cour d'Appel, Cour de Révision).

CHAPITRE IV

LE CONFLIT DE COMPETENCE

Généralités

Une Ordonnance-Loi du 9 juillet 1932 « sur le règlement des conflits de compétence entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire » a apporté dans le droit administratif monégasque une complication nouvelle. Ce texte procède de la vieille Ordonnance du 10 juin 1859 sur l'Ordre Judiciaire dont l'article 72 disposait déjà « Lorsque l'Avocat Général aura connaissance qu'une question attribuée par la loi à l'autorité administrative, a été portée au Tribunal, il devra en requérir le renvoi devant la dite autorité. »

Ce texte n'a jamais reçu, à notre connaissance, application. Il ne répondait à aucun besoin de la vie administrative; encore embryonnaire à cette époque, de la Principauté. Il semble être un texte d'importation étrangère. Ne correspondant à aucune nécessité, il était tombé dans l'oubli d'où on n'aurait jamais dû l'en faire sortir. Il a été explicitement abrogé et remplacé par une autre disposition contenue dans l'Ordonnance-Loi du 9 juillet 1932 (N° 163), dont voici le texte :

« Lorsqu'une question attribuée par la loi à l'autorité administrative aura été portée devant la juridiction civile, criminelle ou correctionnelle, le Procureur Général près notre Cour d'Appel, d'office ou à la requête du Ministre d'Etat, devra en requérir le renvoi devant le Tribunal Suprême aux fins d'être statué sur le conflit de compétence.

« Les réquisitions à cet effet du Ministère Public, entraîneront de plein droit, en quelque état que se trouve la procédure, et tant qu'il n'existe pas une décision judiciaire définitive, le dessaisissement de la juridiction devant laquelle est portée l'instance et la mise en œuvre de la procédure instituée par les articles suivants.

« Art. 2. — Le Procureur Général transmettra au Tribunal Suprême le dossier de l'affaire et toutes pièces de nature à l'éclairer et y joindra ses conclusions écrites.

« Art. 387. — Le Tribunal Suprême nommera un rapporteur, prendra connaissance des mémoires écrits des parties en cause et des conclusions du Procureur Général.

« Art. 4. — Le Tribunal Suprême jugera sur pièces et statuera souverainement sur la question de compétence soulevée.

« Tous délais de procédure restant d'ailleurs suspendus jusqu'à la décision.

« Art. 5. — Des Ordonnances Souveraines détermineront les modalités de procédure non fixées par la présente Ordonnance-Loi.

« Art. 6. — Est abrogé l'article 72 de l'Ordonnance Souveraine du 10 juin 1859 sur l'ordre judiciaire. »

Nous aurons à résoudre le problème de la véritable nature de cette institution que la loi a appelé « conflit de compétence » par analogie avec l'institution française des conflits d'attribution.

Nous rappellerons, au préalable, dans une rapide esquisse, quelles sont les caractéristiques de l'institution française des conflits d'attribution, car nous pensons qu'elle a fortement impressionné le législateur monégasque au point d'en avoir introduit l'idée, le principe, dans notre droit administratif sans se rendre compte qu'il manquait de fondement.

L'institution française des conflits de compétence

Dans le droit administratif français, le Tribunal des conflits, conséquence de la séparation des pouvoirs, a pour but, non pas de juger des affaires, mais de délimiter la compétence respective de la *juridiction administrative* et de la *juridiction civile*, ligne de démarcation souvent difficile à établir (en matière de contrats, de responsabilité, de travaux exécutés pour le compte des administrations, par exemple). Mais ceci n'a été possible que parce que la séparation entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire s'est traduite par la création d'une juridiction administrative et parce que juridiction administrative et juridiction judiciaire doivent respecter un certain partage d'attributions.

Le Tribunal des conflits, organisé par la loi du 24 mai 1872, est composé de juges pris, par parts égales, dans l'élément administratif et dans l'élément judiciaire (quatre membres de la Cour de Cassation et quatre membres du Conseil d'Etat). Le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux est président de droit. Le Tribunal des conflits est le plus souvent présidé par un vice-président choisi par les huit membres et ce n'est que l'orsqu'il y a une opposition de vues absolue que l'on fait appel au Garde des Sceaux, qui incline la compétence soit d'un côté, soit de l'autre.

Les fonctions de Ministère Public sont remplies par deux Commissaires du Gouvernement désignés par décret, l'un parmi les avocats géné-

raux de la Cour de Cassation, l'autre parmi les Maîtres de requête au Conseil d'Etat.

Les décisions rendues par le Tribunal des conflits, le sont sur un rapport fait par un de ses membres ; le rapport et les conclusions du Ministère Public doivent respectivement émaner d'une des deux catégories qui composent le Tribunal. Le Tribunal des Conflits a, parmi ses attributions, outre celle de se prononcer sur les conflits positifs de compétence, de juger les conflits négatifs et de se prononcer, depuis la loi du 20 avril 1932, sur les contrariétés de décisions conduisant à un déni de justice.

Le « conflit de compétence » dans le droit administratif monégasque

La question qu'il nous faudra résoudre est la suivante : le conflit de compétence a-t-il été introduit dans le droit administratif de la Principauté de Monaco par le texte de l'Ordonnance-Loi du 9 juillet 1932 et dans la négative, de quelle institution s'agit-il ?

Le projet de cette Ordonnance-Loi présenté à l'Assemblée Monégasque par le Gouvernement de l'époque n'était précédé d'aucun exposé de motifs ; ce n'est que sur l'intervention d'un membre de cette Assemblée que cet exposé de motifs fut plus tard fourni. Nous le reproduisons. Il aurait mérité d'être plus amplement développé et il eût fallu surtout préciser les conditions dans lesquelles ce conflit pouvait naître, voir si réellement il s'agissait d'un conflit entre deux autorités étatiques d'ordre différent et faire valoir les raisons pour lesquelles l'autorité administrative dénie à un particulier le droit de saisir les tribunaux de la Principauté. A-t-on cru par là augmenter la position d'indépendance de l'Administration vis-à-vis des tribunaux judiciaires et en vertu de quel principe, de quels pouvoirs, l'Administration retiendrait-elle dans ses attributions la décision d'un litige portant atteinte à des intérêts privés ?

Voici les termes de l'exposé de motifs.

« La procédure dite des conflits est celle qui prescrit le mode de règlement des conflits de compétence entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. A vrai dire cette procédure ne se comprend que dans les pays où il existe, à côté des juridictions judiciaires, civiles, commerciales ou pénales, une juridiction administrative, Conseil de préfecture, Conseil d'Etat. Dans la Principauté, il n'y a pas de juridiction administrative. Cependant on peut concevoir (*de quelle façon ?*) qu'un conflit de compétence s'élève ici entre les deux autorités, l'autorité administrative, déniaut le droit à une partie de saisir les tribunaux de la Principauté dans le but d'obtenir une décision qui, selon elle (autorité administrative), lui appartient uniquement, ou dans d'autres cas. Comment faire dès lors avec cette carence de juridiction administrative ? La diffi-

culté avait été prévue et le législateur monégasque, avait, dans l'Ordonnance du 10 juin 1859, art. 72 édicté que l'avocat général devrait requérir le renvoi devant l'autorité administrative de toute question qui, aux termes de la Loi, doit lui être attribuée et qui aurait été portée au Tribunal. Cette législation pouvait convenir à une époque lointaine ; mais avec la complexité des affaires de 1931, après le changement apporté par l'octroi de la Constitution, dans les mœurs et les institutions, elle devenait manifestement insuffisante. Il était nécessaire de trouver une autre solution à ce problème délicat. On a alors pensé à utiliser le Tribunal Suprême, autorité administrative plus que judiciaire, et à lui déférer le droit de statuer sur les différends pouvant s'élever entre les deux autorités. Il ne siégerait pas en session ordinaire à Monaco, mais il examinerait, sur pièces, la difficulté à lui soumise. Cette procédure a le double avantage d'être plus rapide et plus économique ».

Le projet qui est venu à nouveau, devant le Conseil National, dans sa séance du 28 juin 1932, n'a même pas été l'objet d'observations de la part de la Commission de législation qui l'a rapporté, et il a été adopté à l'unanimité des voix, aucun membre de l'Assemblée n'ayant jugé utile d'obtenir des explications sur un texte qui leur paraissait suffisamment clair et précis.

C'est ce projet, dont la rédaction a été légèrement modifiée, qui est devenu l'Ordonnance-Loi du 9 juillet 1932.

Nous allons l'analyser.

On peut tout d'abord critiquer la forme du texte de l'Ordonnance-Loi de 1932 qui parle de « *question attribuée par la loi* » à l'autorité administrative ». Que veulent dire exactement ces termes ? Croit-on que les attributions de l'autorité administrative soient nettement délimitées et bien précisées par la loi ? N'est-il pas vrai, au contraire, et en pratique il en est ainsi, que, à part quelques matières administratives réglementées par la loi, telles que l'expropriation, le statut des fonctionnaires, etc... toutes les autres questions et notamment celle des services publics sont de droit prétorien. Le droit administratif, n'est pas un droit codifié (dans la Principauté surtout) comme l'est le droit civil, et si des lois sont intervenues pour en régler certains aspects, il est aussi et surtout régi par des règles que la pratique a consacrées parce que nécessaires et qui sont souvent posées par les tribunaux à l'occasion d'un litige.

Nous faisons encore remarquer que l'exposé des motifs parle « d'un conflit de compétence » qui peut s'élever entre les deux autorités, l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Mais l'autorité judiciaire ne paraît nulle part ; quel intérêt a-t-elle dans le débat entre l'administration et le particulier lésé par un acte administratif ? La meilleure preuve est que l'exposé des motifs lui-même poursuit de cette façon : l'autorité administrative déniait le droit à *une partie* (c'est-à-dire un particulier) de saisir les tribunaux de la Principauté dans le but d'obtenir une déci-

sion qui, selon elle, lui appartient uniquement. L'exposé des motifs lui-même reconnaît qu'il ne peut s'agir du véritable conflit de compétence.

En réalité de quoi s'agit-il ? D'un conflit entre l'Administration, puissance publique, et une personne privée qui porte devant les tribunaux judiciaires un acte administratif qui lui nuit. Il ne s'agit pas et il ne peut pas s'agir d'un conflit de compétence.

Nous verrons que dans le seul cas d'application de ce texte, le Tribunal Suprême n'a pas pu se maintenir dans le rôle tracé par l'Ordonnance-Loi de 1932.

Nous avouons avoir pensé à la théorie, désormais oubliée, du ministre-juge et nous nous sommes demandé s'il ne s'agissait pas d'une acclimatation nouvelle de cette théorie. Nous sommes obligés de constater que le Ministre d'Etat n'a pas qualité pour trancher un conflit.

Nous avons déjà signalé que, dans la Principauté de Monaco, il n'existe pas de tribunaux administratifs et que la juridiction de droit commun, le Tribunal de Première Instance, est en principe, compétente pour connaître de toutes les questions contentieuses et notamment des litiges auxquels peuvent donner lieu les actes de l'autorité administrative⁽¹⁾. Seuls les actes politiques ou de gouvernement qui ont le caractère d'acte de puissance publique échappent à cette compétence par application du principe de la séparation des pouvoirs, principe affirmé par l'Ordonnance constitutionnelle du 18 novembre 1917. Il n'existe également pas de dispositions législatives attribuant expressément à une juridiction administrative la connaissance de certains litiges⁽²⁾.

S'il ne peut pas s'agir d'un conflit de compétence, quelle est donc l'institution que le texte de l'Ordonnance-Loi a voulu caractériser ?

Examinons le seul cas d'application pratique de ce texte, l'affaire du gaz (arrêt du Tribunal Suprême du 20 février 1939) et voyons comment s'est déroulée, au point de vue qui nous intéresse, cette procédure de conflit.

Nous présentons pour la compréhension de cette affaire, un résumé des faits. Un arrêté du Ministre d'Etat, en date du 9 avril 1937, avait décidé que « par mesure provisoire et d'urgence il sera pourvu par les soins du Gouvernement à l'exploitation de l'Usine à gaz », une convention du 15 décembre 1936, approuvée par Ordonnance Souveraine du 23 décembre, ayant accordé la concession du service public de fabrication et de distribution du gaz à la Compagnie Industrielle d'Éclairage.

La Société Industrielle d'Éclairage s'était pourvue devant le Tribunal de Première Instance, « pour qu'il soit jugé que c'est sans droit, qu'elle

(1) La pratique est dans ce sens malgré le texte déjà vieux, de l'article 3 de l'Ordonnance Souveraine du 10 juin 1859 lequel, en omettant dans sa nomenclature la matière administrative, semble l'exclure du contrôle des tribunaux judiciaires (v. supra p. 37).

(2) Ces constatations font partie des considérants de l'arrêt du Tribunal Suprême du 20 février 1939 (affaire du gaz); elles sont également mentionnées dans les conclusions de M. le Procureur Général et elles ont été reprises par M^e Boncour et citées en tête de ses notes en réponse aux conclusions du Procureur Général.

a été dépossédée de l'Usine à Gaz, et en conséquence qu'elle doit être remise en possession de tous les avantages que lui conférerait l'acte de concession..., notamment de cette usine ».

Le Tribunal de Première Instance s'étant prononcé en faveur de la Société Industrielle d'Eclairage, la décision de ce Tribunal fut frappée d'appel et un arrêt de la Cour en date du 22 octobre 1938, faisait droit au réquisitoire de M. le Procureur Général « tendant au renvoi devant le Tribunal Suprême de l'instance d'appel engagée ». Le Tribunal Suprême rendait le 20 février 1939, son arrêt dans cette affaire.

La situation se présentait de la façon suivante : l'autorité administrative à l'occasion du litige soulevé par l'acte administratif, prétendait que le caractère, la nature de cet acte, le faisait échapper à la compétence des tribunaux civils, prétentions qui se heurtaient aux intérêts privés du particulier lésé par l'acte et qui lui soutenait, au contraire, et par le fait même qu'il s'adressait à ces tribunaux, que ces derniers pouvaient et devaient connaître du litige, donc de se prononcer sur la nature de cet acte. Le Tribunal Suprême a été choisi comme arbitre de ce conflit.

Les conclusions de M. le Procureur Général, dans l'affaire du gaz, sont très nettes dans le sens indiqué ; elles portent en effet : « dans l'espèce soumise aujourd'hui au Tribunal Suprême, il convient donc d'examiner le *caractère de l'acte* dont la Compagnie Industrielle du Gaz demande au Tribunal Civil de prononcer l'annulation et de rechercher s'il constitue un *acte de puissance publique* échappant à la compétence des juridictions de droit commun » et encore : « En effet, le lien de droit pouvant exister entre la Compagnie Industrielle du Gaz et le Ministre d'Etat, ne saurait mettre obstacle à l'action de ce dernier comme *chef de Gouvernement*. Les actes d'autorité qu'il accomplit *en cette qualité* ne paraissent pas pouvoir être annulés par un tribunal de droit commun ».

Le Tribunal Suprême, dans l'arrêt qu'il a rendu, a répondu implicitement à la question de savoir si l'acte administratif, l'arrêté du Ministre d'Etat en date du 9 avril 1937, constituait un acte échappant à la compétence ordinaire des tribunaux, en déclarant mal fondé le déclinatoire de compétence soulevé au nom du Gouvernement.

Il existe bien, comme on peut le constater, un conflit ; mais ce conflit ne peut pas être un conflit de compétence. Tout au plus peut-on parler de *conflit d'opinion* entre le particulier et la puissance publique. Etait-il nécessaire pour lui apporter une solution, de créer une procédure nouvelle ? Des conclusions d'incompétence, déposées dans ce but, ne suffisaient-elles pas et, était-il besoin de faire appel à la haute autorité du Tribunal Suprême ? La sagesse des tribunaux civils, la tendance qu'ils montrent à ne pas s'immiscer dans les affaires de l'Administration en reconnaissant aux actes du Gouvernement un caractère politique, paraissent suffisamment tenir compte des intérêts de la puissance publique.

Examinons maintenant quel a été le rôle du Tribunal Suprême dans cette affaire.

Croit-on que parce qu'il s'est prononcé explicitement sur le déclinatoire de compétence, le Tribunal Suprême a vraiment joué le rôle d'un tribunal des conflits ? Il ne pouvait faire autrement que de se prononcer sur ce point, l'article 4 de l'Ordonnance-Loi de 1932, lui en fait une obligation « le Tribunal Suprême... statuera souverainement sur la question de compétence soulevée ». En réalité, le Tribunal Suprême paraît avoir plutôt joué un rôle analogue à celui du Conseil d'État français ; il a décelé dans l'arrêt ministériel du 9 avril 1937, un *détournement de pouvoir* très caractéristique, et, s'il n'a pas prononcé l'annulation de l'acte administratif intervenu, c'est qu'il ne pouvait pas le faire. Nous citons le considérant qui relève le détournement de pouvoir.

« Considérant que le Gouvernement, en intervenant par voie d'autorité, après avoir paru se rallier à des négociations dans l'esprit de la convention, a méconnu la rigidité du contrat et du cahier des charges de la concession et fait servir un pouvoir de police à la solution d'un conflit social et économique ». Le Tribunal Suprême en déduit logiquement, puisque les tribunaux civils sont, en principe, compétents pour connaître des litiges auxquels peuvent donner lieu les actes administratifs « que, par suite, la Compagnie concessionnaire était fondée à saisir le Tribunal de Première Instance d'une action tendant au rétablissement, à peine d'astreinte, de l'exécution de la convention : — que c'est donc avec raison que le Tribunal se déclara compétent pour y statuer, et que c'est à tort, que, par un déclinatoire de compétence, le conflit a été soulevé par le Gouvernement, alors que l'autorité judiciaire est en droit de statuer sur le litige, d'après les réalités constatées, ce qu'il appartiendra ex œquo et bono ».

Nous trouvons dans le droit administratif français, une situation analogue. Nous relevons, en effet, dans la douzième édition du Précis de droit administratif de M. Hauriou, au titre du « Recours pour excès de pouvoir et violation de la loi » (Art. III ouverture du détournement de pouvoir p. 447) et comme exemple d'un tel détournement :

9° — Elle (l'Administration active) ne doit pas, en principe, régler par des arrêtés de police l'exécution de contrats administratifs qui se suffisent par eux-mêmes. (C. E. 5 janvier 1924. Société Industrielle du gaz et d'électricité). »

Procédure du « conflit de compétence » en droit français

Pour ce qui est de la procédure selon laquelle est réglé ce prétendu conflit, le législateur monégasque en a emprunté certains détails à la procédure française des conflits, mais nous verrons qu'elles sont loin d'être semblables. La procédure que l'on suit en France, devant le Tribunal des Conflits est, à grands traits, la suivante. Les parties inté-

ressées au litige n'ont pas la qualité de parties en cause, elles ne peuvent pas déposer des conclusions, mais elles peuvent, par contre et par l'intermédiaire des avocats à la Cour de Cassation et au Conseil d'Etat, présenter leurs observations. Le préfet seul intervient, mais il le fait comme représentant la puissance publique. Le Tribunal des Conflits ne prononce jamais de condamnation ; il se contente de statuer sur la question de compétence. Aucune voie de recours n'est admise ni opposition, ni appel, ni cassation, ni tierce opposition.

On distingue deux phases dans la procédure du conflit : la phase de création du conflit et la phase du jugement.

a) — *Phase de création du conflit.* — C'est la puissance publique représentée par le Préfet, qui peut élever le conflit ; il peut le faire même si l'Etat est en cause et dès qu'un tribunal de l'ordre judiciaire entend se prononcer sur une matière dont le contentieux est réservé aux tribunaux administratifs. On sait qu'il est possible de le créer devant les juridictions de Première Instance, les Cours d'Appels et même devant le juge des référés et tant que la décision de ces juridictions n'est pas définitive. Le premier acte du Préfet est d'établir un mémoire qui contient les arguments de droit avec l'indication des textes sur lesquels il s'appuie pour démontrer au tribunal son incompetence ; cet acte appelé « déclinatoire de compétence » est adressé par le Préfet au Procureur qui le transmet au tribunal, en y adjoignant ses conclusions, lesquelles peuvent ne pas être conformes. Si le tribunal se range à l'avis du préfet et accueille le déclinatoire, il n'y aura pas de conflit ; dans le cas contraire, le préfet, représentant l'exécutif, prend « un arrêté de conflit » qui est un ordre formel d'avoir à se dessaisir de l'affaire.

b) — *Phase du jugement.* — Le Tribunal des conflits est saisi par le Garde des Sceaux auquel le Procureur près le tribunal où il a été élevé, a fait parvenir l'arrêté de conflit et le dossier de l'affaire. Le Tribunal des conflits doit se prononcer dans les trois mois de la transmission ; si un mois après ce délai, il n'a pas statué, le tribunal judiciaire dessaisi, reprendra la procédure, l'arrêté de conflit étant censé être annulé. Si le tribunal valide l'arrêté de conflit, le préfet aura eu raison et le tribunal judiciaire sera définitivement dessaisi ; dans le cas contraire, si le tribunal annule l'arrêté, la procédure devant le tribunal judiciaire sera reprise.

Procédure du « Conflit de compétence » monégasque

Nous allons présenter, en un résumé succinct, la procédure de l'institution monégasque en faisant remarquer que les Ordonnances prévues par l'article 5 de l'Ordonnance-Loi du 9 juillet 1932 qui devaient déterminer les modalités de la procédure non encore fixées, ne sont jamais intervenues.

Les parties intéressées au litige n'ont pas la qualité de parties en cause et elles ne sont pas admises à déposer des conclusions ; elles ne peuvent produire que des mémoires ou des notes. Le Procureur Général représente la puissance publique. C'est lui qui, d'office ou à la réquisition du Ministre d'Etat, requiert devant la juridiction civile, le renvoi devant le Tribunal Suprême aux fins d'être statué sur le conflit de compétence. Les requisitions du Procureur Général qui forment ce que le Tribunal Suprême a appelé « déclinatoire de compétence », entraînent de *plein droit* le dessaisissement de la juridiction civile. Cette dernière n'a même pas le pouvoir d'apprécier le bien fondé du déclinatoire de compétence soulevé par le Procureur Général, elle n'a qu'à se soumettre et se dessaisir, la liberté d'appréciation et d'opinion de la juridiction civile n'a pas été, contrairement à la législation française, respectée et c'est là une différence qui valait la peine d'être notée. De cette façon on ne connaîtra jamais les raisons pour lesquelles les tribunaux de droit commun se déclarent dessaisis. Toute la procédure civile est tenue en état dès le réquisitoire du Procureur Général. Le Tribunal Suprême est saisi par les soins de ce dernier, lequel, après avoir pris des conclusions écrites qu'il joint au dossier de l'affaire, transmettra le tout au Tribunal Suprême (Art. 2). Aucun délai n'est fixé au Tribunal Suprême pour rendre sa décision ; il juge sur pièces et dit la loi. « il statuera souverainement sur la question de compétence soulevée, sur le rapport qui en est fait par un membre du Tribunal désigné à cet effet ». La décision est rendue en audience publique.

Conclusion

La procédure instituée par le texte de l'Ordonnance-Loi du 9 juillet 1932, sous le nom de règlement de conflit de compétence, n'est autre que le règlement d'une contestation soulevée par la puissance publique, contestation qui vise à faire échapper l'acte pris par une autorité administrative et partant, la matière sur laquelle cet acte est intervenu à la compétence des tribunaux civils, lesquels ont, en principe, dans la Principauté, compétence pour juger les actes des diverses autorités administratives.

Ce conflit, que nous avons appelé « conflit d'opinion » caractérise l'état d'esprit de l'Administration ; elle s'en sert comme d'un moyen de défense qu'elle oppose à l'adversaire avec l'espoir de faire juger qu'il s'agit d'un acte « qu'il n'appartient pas aux tribunaux civils de connaître ». Le but qu'elle atteint avec la mise en œuvre de cette procédure, c'est de voir juger son action et ses actes plus sévèrement. L'affaire du Gaz a été, à ce point de vue, édifiante. L'assignation au civil de la Compagnie Industrielle tendait purement et simplement à réclamer sa réintégration dans ses droits tels qu'ils résultaient de l'acte de conces-

sion du 15 décembre 1936 ; il est vrai que cette réintégration impliquait la fin du régime provisoire instauré par l'arrêté ministériel du 8 avril 1937 et, si la demande de la Compagnie Industrielle était accueillie, comme elle l'a été par la suite, l'annulation implicite de la décision administrative ou tout au moins la reconnaissance qu'elle avait été prise à tort. Or, par la procédure du conflit, le Tribunal Suprême a été amené à constater un excès de pouvoir de la part de l'autorité ministérielle. C'était très intéressant à signaler car cela contribuera, peut-être, à faire admettre l'idée d'une juridiction administrative dont l'existence serait utile aux administrés et à l'Administration elle-même, laquelle se sentirait plus forte parce que plus consciente de ses droits et de ses devoirs et se montrerait plus réfléchie dans ses actes par crainte de les voir soumis à une juridiction. Le principe serait excellent ; on apporterait une limitation, un contre-poids au pouvoir arbitraire des autorités administratives.

CHAPITRE V

LA SEPARATION DES POUVOIRS ET LA DISTINCTION DE LA LOI ET DE L'ORDONNANCE

Si nous avons jugé utile d'intégrer dans notre sujet une étude sur la séparation des pouvoirs et la distinction de la Loi et de l'Ordonnance, c'est non seulement en raison des graves difficultés soulevées à l'occasion de l'exercice du pouvoir législatif par l'Assemblée populaire nouvellement créée par la Constitution de 1911⁽¹⁾, mais encore parce qu'il existe entre elles une interdépendance très étroite, la séparation des pouvoirs apparaissant « comme un mode de réaliser et de garantir la distinction entre la Loi et l'Ordonnance ».

L'application du régime constitutionnel n'alla pas sans heurts ni incidents, et « dès le début, toute entente avait paru impossible, tant à cause des conditions dans lesquelles la Constitution avait été promulguée, que des manières dictatoriales du Ministre d'Etat nouvellement désigné ». Ces heurts prirent « le caractère de conflits d'attributions, le Conseil National défendant ses prérogatives contre les interprétations tendancieuses et abusives de la loi constitutionnelle ». Mais, dit M. Gayot dans sa thèse, « c'est la confusion des pouvoirs qui fut la cause des principales difficultés que rencontra le pays. D'abord, la Constitution n'avait pas assez nettement délimité le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. On n'arriva pas à trancher la question du domaine respectif de la loi et de l'ordonnance. De même, la confusion des pouvoirs administratif et judiciaire donna lieu à de graves incidents dont les Monégasques s'émurent légitimement ».

La situation intérieure de la Principauté après trois ans d'application du régime constitutionnel était suffisamment grave et sérieuse pour que, la déclaration de guerre aidant, le 9 octobre 1914, le Prince Albert I^{er}

(1) Cette question de la séparation des pouvoirs et de la distinction de la loi et de l'ordonnance a été la pierre d'achoppement des Monégasques et leur assemblée populaire a dû, à plusieurs reprises, se défendre énergiquement et essayer de préciser le contenu de ces notions qui participaient par leur nature, de ses pouvoirs (V. au « Journal de Monaco », le compte-rendu des séances du Conseil National des 23 et 29 mai 1913).

prononçât, par ordonnance, la suspension provisoire de l'organisation constitutionnelle de 1911.

Cette situation dura jusqu'au 18 novembre 1917, date à laquelle le Prince Albert I^{er} décréta la remise en vigueur du régime constitutionnel. « L'expérience de ces six dernières années révéla... la nécessité de garanties positives. Les nouvelles ordonnances tendent à y pourvoir. » L'ordonnance constitutionnelle du 18 novembre 1917 est intervenue en tenant compte « de l'expérience faite, des désirs exprimés par la population monégasque et des besoins nouveaux nés d'événements dépassant toute prévision ». Elle a consacré le retour à la commune unique, réclamée de tous, et la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire.

La confusion des pouvoirs a été, nous l'avons vu, une des causes de l'insuccès de la Constitution de 1911 ; elle fut même la cause des principaux malaises que le pays éprouva sous le régime de cette Constitution ⁽¹⁾. « Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif n'étant pas nettement délimités, on ne put jamais trancher la question de la distinction objective de la loi et de l'ordonnance ; et l'on aboutit effectivement à cette anomalie que du 5 janvier 1911, date de la promulgation, au 8 octobre 1914, date de la suspension, 46 ordonnances, la plupart à caractère législatif furent promulgués et une seule loi » ⁽²⁾.

L'utilité de la règle de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, qui est d'éviter les abus de pouvoir toujours possibles quand le commandement et l'exécution appartiennent à une même personne ou à un groupe de personnes, n'est plus à démontrer. L'expérience faite dans la Principauté a nettement fait ressortir la nécessité de la consécration de cette règle. C'est pour éviter les inconvénients d'une dictature et pour écarter le péril de l'absolutisme qu'a été assuré et précisé en 1917, en tenant compte de l'expérience faite, le principe de la séparation des pouvoirs. Ce principe n'a pas le caractère d'une vérité juridique, c'est un « principe d'art politique », une préoccupation politique, a-t-on dit, « qui disparaît là où meurt la liberté et renaît en même temps que lui ». C'est à Montesquieu que nous devons, dans son « Esprit des lois », le plan désormais classique de la division et de la séparation des autorités en trois : législatif, exécutif et judiciaire. Il n'est pas inutile et vain de reproduire les formules dont s'est servi Montesquieu (Livre 9, Ch. 6). « La liberté politique ⁽³⁾ ne se trouve que dans les gouvernements modérés. Mais elle n'est pas toujours dans les gouvernements modérés. Elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir ; mais c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites.

(1) D'autres l'ont constaté avant nous et qui en ont fait l'expérience. (V. notamment Louis Aurégia « Commentaires des Ordonnances constitutionnelles, p. 21 et Gayot, p. 68) précités.

(2) Gayot p. 69.

(3) Montesquieu la définissait : « Cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que que chacun a de sa sécurité ».

Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir... Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive. Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des principaux ou des nobles ou du peuple exerçait les trois pouvoirs ; celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers ».

La Constitution de 1911 ne s'était préoccupée que d'assurer la séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Nous avons constaté, qu'en fait, cette séparation n'avait pas été respectée et que la participation de l'assemblée populaire, à la confection de la loi, était restée inopérante. « L'assemblée ne tarda pas à s'apercevoir que, dans la pensée du Ministre d'Etat, qui se considérait, malgré la charte, comme le représentant d'un souverain absolu, elle n'était qu'un organe consultatif, non une véritable assemblée délibérante ayant un pouvoir propre de décision. Aussi, des mesures générales ressortissant du domaine purement législatif étaient prises par voie d'ordonnance, sans le concours du Conseil National. Il n'y avait donc pas, malgré les apparences constitutionnelles, de séparation réelle entre le pouvoir législatif et l'autorité exécutive. Le rôle conféré par la charte au Conseil National était donc illusoire » (1).

La Constitution de 1911 n'avait pas assuré la séparation des autorités administrative et judiciaire. La confusion de ces deux pouvoirs avait donné lieu à de graves incidents. Elle était d'autant plus dangereuse que l'article 32 du Code de Procédure Pénale permettait au Ministre d'Etat non seulement « de requérir les officiers de police judiciaire... de poursuivre les coupables... devant les tribunaux », mais encore de « le faire personnellement » (2). Là aussi, l'expérience faite rendit nécessaire la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. Elle fut assurée par l'article premier de l'ordonnance révisionnelle de 1917. Cet article premier est ainsi conçu : « Sont assurés : la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, le fonctionnement d'un Conseil de Gouvernement délibératif et la participation du Conseil National à la confection de la loi ». Comme

(1) Aurégia : « La Politique Monégasque », p. 37.

(2) Cet article est la reproduction de l'article 10 du Code Français d'Instruction Criminelle, lequel est ainsi rédigé « les Préfets des départements et le Préfet de police à Paris pourront faire personnellement sans requérir les Officiers de Police judiciaire, chacun en ce qui le concerne tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ». Cet article 10 « correspondait à la conception de l'administration autoritaire qui était celle de Napoléon ». Il donne au Préfet les pouvoirs conjugués du procureur et du juge d'instruction en ce qui concerne la constatation des crimes, des délits et des contraventions.

Voir sur cet article Joseph Barthelemy ; Précis de Droit Public, n° 145 et suivants.

conséquence de ce nouveau principe, « les services judiciaires cessent d'être placés sous la direction du Ministre d'Etat » (art. 2). Un nouveau fonctionnaire, le Directeur des Services judiciaires est créé qui, « placé en dehors de la hiérarchie administrative, se trouve sous l'autorité immédiate du Prince ». Enfin, et toujours comme conséquence de l'introduction du nouveau principe, une loi du 20 août 1918 a abrogé l'ordonnance du 4 avril 1911, laquelle avait modifié l'article 32 du Code de Procédure Pénale.

Alors qu'en France, ce que l'on a voulu éviter, en décrétant la séparation des autorités administrative et judiciaire, c'était l'intrusion de l'autorité judiciaire dans les affaires administratives, dans la Principauté, on a voulu détacher et séparer l'autorité judiciaire de l'exécutif, dont elle fait, par ailleurs, partie ⁽¹⁾, pour lui assurer, malgré l'inamovibilité, une plus grande indépendance. Historiquement, on a voulu éviter de mettre sous la dépendance directe du Ministre d'Etat, partie essentielle du pouvoir exécutif, les services judiciaires et éviter le retour, l'expérience d'un ministre trop autoritaire en ayant démontré l'utilité, d'abus de pouvoir toujours possibles et qui ne peuvent être sanctionnés.

La signification et la portée de la règle de la séparation des autorités administrative et judiciaire ne sont pas les mêmes en France que dans la Principauté. D'un côté, on a voulu soustraire au contrôle des juges tous les actes des administrateurs, toutes leurs opérations ; de l'autre côté, on a voulu rendre la justice plus indépendante vis-à-vis de l'administration, lui assurer une position plus forte. Ce qui vient d'être dit est très important car les conséquences qui en découlent ne vont pas être les mêmes. Si, en France, le système a évolué dans le sens de la distinction d'un contentieux administratif, de la création de juridictions administratives et, plus spécialement, du Conseil d'Etat, et d'une juridiction des conflits, dans la Principauté, il n'y avait pas de raisons que le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire entraînant de telles conséquences. Et, en effet, nous l'avons déjà signalé, rien n'existe de tout cela : le contentieux administratif est, en principe, du ressort des tribunaux judiciaires ; il n'existe pas de tribunaux administratifs ni de textes permettant de les créer, et s'il existe une institution des conflits de compétence, nous avons vu ce qu'il faut en penser (v. supra ce chapitre). Il faudra, si l'on veut un jour, introduire dans notre droit administratif, une juridiction administrative et lui attribuer le contentieux administratif, la créer de toutes pièces et opérer le partage de compétences d'une façon précise.

L'application du principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif donna lieu, de 1911 à 1917, à de nombreuses difficultés parce

(1) Voir sur ce point H. Berthélemy : *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, p. 10 et p. 17.

qu'on ne prit pas, dès le début, le soin de préciser le contenu de la notion de la loi et celui de l'ordonnance. On avait omis de définir l'ordonnance.

La Constitution de 1911 propose, pour distinguer la loi de l'ordonnance, *un critérium de forme*. Ce dont on tient compte, c'est la nature de l'organe duquel émane la décision. Du point de vue formel, est loi toute décision émanant régulièrement des organes constitutionnellement appelés à jouer le rôle d'organe législatif. C'est ce critérium de forme qui servit à distinguer ce qui était une loi. Dans la pratique, il s'est révélé insuffisant. Nous avons vu qu'entre le 5 janvier 1911, date de promulgation de la Constitution, et le 8 octobre 1914, date de sa suspension, 47 ordonnances furent promulguées. Il y eut 46 ordonnances et une loi, celle du 12 mars 1913, qui modifiait plusieurs articles du Code Civil et qui, cependant, fut promulguée sous forme d'ordonnance. Aussi, il ne faut pas s'étonner que cette question ait été âprement discutée au cours des débats du Conseil National ⁽¹⁾.

« Des explications fournies par le Ministre d'Etat » constate M. Louis Aurégia ⁽²⁾ « il résultait que, dans son interprétation, la frontière entre la loi et l'ordonnance était singulièrement mobile. Le Gouvernement n'avait d'ailleurs, aucune conception juridique stable de la délimitation entre les deux domaines. Une première thèse était la suivante : la loi concerne les droits publics du titre II de la Constitution ; l'ordonnance régit toutes les autres matières. Puis, à cette conception arbitraire, en fut substituée une nouvelle, aussi peu justifiée, émise à la suite d'une interpellation de M. Suffren Reymond : c'est d'après l'avis du Conseil d'Etat que le Souverain décide procéder par ordonnance ou par voie législative. Troisième conception plus arbitraire encore six jours après, à la suite d'une nouvelle interpellation. Ce sont des actes de souveraineté, et il appartient au Prince seul de dire si, dans tel ou tel cas, il convient de décider par ordonnance ou par une loi ».

En 1917, lors de la révision constitutionnelle, on a résolu d'une façon un peu simple et qui n'a pas pour elle le mérite de l'objectivité, le problème des domaines respectifs de la loi et de l'ordonnance. On n'a fait que reproduire le critérium (si critérium il y a) que M. Aurégia qualifiait « d'aussi peu justifié », c'est-à-dire d'arbitraire et qu'indiquait le Ministre d'Etat dans sa réponse à l'interpellation de M. Suffren Reymond.

L'article 8 de l'ordonnance constitutionnelle de 1917 a ajouté à l'article 21 de la Constitution de 1911, les dispositions suivantes : « Le Prince rend les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et pour l'application des traités ou accords internationaux. *En cas de diver-*

(1) Intervention de M. Louis Aurégia au sujet de la proposition de loi portant modification des dispositions d'ordre pénal relatives à la circulation des véhicules, laquelle avait déjà fait l'objet d'une ordonnance (Séance du 26 juillet 1934).

(2) La politique monégasque, p. 37.

gence d'interprétation sur le point de savoir si, aux termes des dispositions constitutionnelles, il y a lieu de recourir à une loi ou à une ordonnance, le Prince décide par ordonnance souveraine, après avis conforme du Conseil d'Etat » ⁽¹⁾.

D'après cette règle, le Prince, à la fois partie principale du pouvoir législatif et autorité réglementaire, décide après avis conforme du Conseil d'Etat. Dans ce conflit, le Prince joue le rôle de juge et fait figure de partie.

Nous pensons que ce n'est pas d'une bonne méthode et que, seul, un critérium objectif peut régler la délicate question de la distinction de la loi et de l'ordonnance ⁽²⁾. Ne serait-il pas possible d'établir entre ces actes une différence intrinsèque ? N'existe-t-il pas une *différence de nature* entre la loi et l'ordonnance ?

Nous examinerons tour à tour, comment a été résolu, en France, ce problème et les raisons qui ont fait adopter le critérium de la différence de nature ; nous dirons ensuite quelques mots sur le régime juridique de la Principauté avant la Constitution. Nous établirons alors, d'une façon très générale, les caractères distinctifs de la loi et de l'acte administratif et nous terminerons en étudiant le système législatif de la Principauté dans le but de déterminer les domaines respectifs de la loi et de l'ordonnance.

En France, le problème de la distinction de la loi et de l'ordonnance a été résolu de différentes façons. La doctrine française est assez divisée. Sans entrer dans le détail, nous allons donner un bref aperçu des divers systèmes. Dans une première opinion, soutenue par des jurisconsultes français comme Beudant, Ducrocq, Jacquelin, et qui semble directement inspirée par la doctrine de la séparation des pouvoirs, « la fonction ne peut se définir que par l'organe qui l'accomplit. Il est des organes qui forment, par leur réunion, le législatif, d'autres, l'exécutif. Les actes accomplis par les premiers sont des actes législatifs ; ceux accomplis par les seconds, des actes administratifs. Tous ces actes émanent de la même volonté souveraine ; ils ont les mêmes caractères. Ce qui peut seul les distinguer, c'est la nature, le degré de responsabilité et d'autonomie des autorités qui les font... » ⁽³⁾. Telle est la doctrine classique que reflètent en France et les constitutions et la jurisprudence : partout et toujours on s'est attaché à la forme que revêtait un acte pour en déterminer la nature propre sans se préoccuper de son contenu.

(1) L'Ordonnance du 3 juin 1922, portant réorganisation du Conseil d'Etat, prévoit la procédure selon laquelle cet avis doit être donné.

(2) L'office de la loi, dit Portalis dans son discours préliminaire sur le projet du Code Civil, est de fixer par des grandes vues, les maximes générales du droit, d'établir des principes féconds en conséquences et non de descendre dans le détail des questions qui peuvent naître sur chaque matière... c'est aux lois à puiser dans chaque matière les règles fondamentales et à déterminer les formes essentielles. Les détails d'exécution, les précautions provisoires ou accidentelles, les objets instantanés ou variables, en un mot toutes les choses qui sollicitent bien plus la surveillance de l'autorité qui administre que l'intervention de la puissance qui institue ou qui crée sont du ressort des règlements ».

(3) Cahen : « Thèse : « La Loi et le Règlement », Paris 1903, p. 47 et suivantes.

À côté de cette doctrine, il existe un autre système qui distingue les lois formelles et les lois matérielles. Cette opinion est soutenue par MM. Laferrière, Esmein, Hauriou, Planiol.

« La loi, » dit M. Hauriou, « a, à la fois, un sens formel à raison de la procédure à la suite de laquelle elle est faite et un sens matériel à raison de la nature des rapports sociaux qu'elle doit régler... ».

« Pratiquement », dit M. Cahen dans son ouvrage, « la théorie formaliste présente de sérieux avantages ; dans un pays où les pouvoirs publics sont constitutionnellement séparés et organisés, il est infiniment simple de définir la loi par le pouvoir législatif, la décision administrative par le pouvoir administratif, tandis qu'il est difficile, compliqué et incertain de les caractériser par les matières sur lesquelles elles doivent porter ». Mais M. Hauriou remarque « qu'il y a un danger à l'affirmation de ce principe que la valeur de la loi et du règlement est purement formelle, cela facilite les empiètements du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif » ⁽¹⁾. Et c'est bien ce qui est arrivé dans notre pays.

M. Cahen critique encore la théorie formaliste en précisant que l'on « confond en réalité le sujet et l'objet ; on ne considère dans la fonction que l'organe qui l'accomplit et il est inadmissible que la nature d'un acte varie suivant l'agent qui l'opère ». Et il prend, pour illustrer sa pensée, l'exemple de l'emprunt fait par une commune. Quand l'emprunt communal est de faible importance, remboursable sur les ressources ordinaires et amortissable en 30 ans, la seule délibération du Conseil Communal suffit ; si l'amortissement ne s'effectue que dans un délai supérieur à 30 ans, il faut déjà l'autorisation du préfet ; quand il est remboursable sur des ressources extraordinaires et après 30 ans, il faut un décret du Président de la République et, enfin, s'il dépasse un million, l'intervention d'une loi est nécessaire. M. Cahen constate que « la forme de la décision qui règle définitivement un emprunt communal est donc essentiellement variable. Peut-on admettre que l'acte lui-même soit intrinsèquement différent ? Les autorités qui interviennent changent, mais l'acte qu'elles accomplissent reste toujours identique ». Il faut donc, conclut-il, « *distinguer les actes d'après leur matière propre, suivant leur contenu* ».

Telles sont les raisons qui motivent en faveur de l'adoption du critérium de la différence de nature entre la loi et le règlement.

C'est sur ce critérium que M^{me} Balechowski-Petit ⁽²⁾ s'appuie pour étayer son étude. « La séparation des pouvoirs » dit-elle « apparaît comme un mode de réaliser et de garantir la distinction entre la loi et l'ordonnance, mais cette distinction préexiste et son existence est indépendante de ce mode particulier de réalisation, et, c'est notamment parce qu'une différence de nature existe entre la loi et l'ordonnance qu'il y a lieu de

(1) Droit Administratif 4^e édition, p. 37.

(2) Thèse Paris 1901 : « La Loi et l'Ordonnance dans les Pays qui ne connaissent pas la séparation des pouvoirs ».

se demander si on ne doit pas confier à des pouvoirs distincts le soin d'élaborer ces deux actes ».

Dans la Principauté, nous avons vu que le critérium de forme n'a pas pu empêcher des empiètements du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif et il ne permet de distinguer la loi de l'ordonnance que par l'organe duquel elles émanent et par leur mode d'élaboration. Dans la pratique, il s'est révélé insuffisant et seul, le critérium de la différence de nature, différence de fond, pourra faire progresser la solution de cette importante question.

La précision qui a été apportée en 1917, lors de la modification des textes constitutionnels, a manifestement été, comme beaucoup d'autres articles de notre Constitution, inspirée par la Charte de 1814. Tandis que l'article 14 de cette Charte reconnaît au Roi le droit de faire « les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois et la Sûreté de l'Etat », la Charte de 1830, dans son article 13, est moins favorable que l'acte de 1814 aux prérogatives royales. Elle permet seulement au Roi de faire « les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution ». Ces deux dispositions « concernent sans ambages le pouvoir réglementaire du Roi ».

Avant la Constitution la conception des rapports entre gouvernants et administrés, était celle de *l'état de police* ou du *régime dit de police*, M. Rolland le définit : « l'organisation étatique dans laquelle l'autorité administrative peut, avec une liberté de décision complète ou quasi complète, imposer aux particuliers toutes les mesures qu'elle juge utiles pour les fins qu'elle se propose. Elle n'est, dans les décisions qu'elle prend touchant la marche des services publics, limitée par rien. Elle peut faire, sans être arrêtée par l'obligation de se conformer à des prescriptions quelconques, tout ce qui lui paraît nécessaire ou simplement opportun »⁽¹⁾. Le Prince, pour l'universalité des tâches qui lui incombait, pouvait prendre toutes les mesures nécessaires à leur parfait accomplissement. Cependant il ne faudrait pas croire que la liberté du Souverain était absolue. Il était lui-même lié par des règles, des lois qui touchaient des matières de droit privé, (lois de justice) qu'il pouvait prendre librement, mais qui, une fois prises, s'imposaient à lui aussi longtemps qu'elles n'étaient pas retirées, règles auxquelles le Prince ne pouvait apporter de dérogations par des mesures individuelles et dont il ne pouvait également pas dispenser les particuliers de leur application. (Voir art. 13 Charte de 1830 ci-dessus reproduit).

Il ne s'agit, nous le répétons, que des lois dites « de justice » touchant des matières de droit privé par opposition aux lois dites « de police » et concernant l'administration et les services publics. Pour ces dernières, le Prince avait la même liberté d'élaboration, mais il pouvait et voici la différence avec les lois de justice, toujours y déroger, en suspendre, en

(1) Cours de Doctorat 1935-1936, p. 144 et s.

arrêter ou en mesurer l'application pour une personne ou une situation déterminée.

M. Rolland dégage l'idée dominante de ce régime de police de la façon suivante : « Au fond, dit-il, tout cela est dominé à la fois par le souci de maintenir une très grande force à l'autorité étatique suprême et aussi *par la méconnaissance absolue de ce qu'on appelle les droits individuels, les droits subjectifs* » ⁽¹⁾.

Pour cette période l'ordonnance, au point de vue de la forme, ne se distinguait en rien de la loi. Toutes les décisions intervenaient sous forme d'ordonnance et avaient la même force d'application; toutes les matières pouvaient être réglées de cette façon. Au point de vue de leur contenu, de la matière qu'elles touchaient, on peut distinguer les ordonnances qui étaient de véritables lois « des ordonnances législatives » telles l'ordonnance du 10 juin 1859 sur l'ordre judiciaire, l'ordonnance du 3 juillet 1907 sur le divorce et la séparation de corps, l'ordonnance du 3 juin 1910 sur la liberté de la presse et les ordonnances réglant les détails d'application des grandes ordonnances ou prises pour la bonne marche des services publics.

L'octroi de la Constitution a supprimé ou tout au moins atténué le régime de police ou de l'état de police et a instauré celui de *l'état de droit*. Ce changement de régime s'éclaire à la lecture de la lettre que S.A.S. le Prince Albert I^{er} adressait à l'amiral Hautefeuille, gouverneur général démissionnaire, le 30. janvier 1911. Le Prince Albert I^{er} lui écrivait notamment « les conditions dans lesquelles ce pays va être gouverné sont tout autres que celles qui existaient à votre arrivée. Le Gouvernement avait un caractère familial qui disparaît devant la Constitution ».

Les traits caractéristiques du régime de l'état de droit rappellent la conception actuelle entre gouvernants et administrés. Ce qui le caractérise, c'est que les différentes autorités qui assurent la marche des divers services publics, sont liées par le droit. Il y a des règles de droit qui s'imposent à elles et auxquelles elles doivent se conformer dans l'accomplissement de leur tâche. Autrement dit, les différentes autorités administratives, quand elles agissent pour la satisfaction du bien public, ne peuvent le faire au mépris des droits et libertés des individus. Le résultat de ce régime est la subordination de l'Administration, des autorités administratives, à la loi, au droit, aux principes supérieurs de droit non écrits.

Les autorités administratives sont liées par ces règles auxquelles il ne peut pas être apporté de dérogations. Nous en sommes d'autant plus persuadés que l'avant-projet de la Commission chargée d'établir un projet de révision constitutionnelle, avait apporté, au titre consacré au pouvoir législatif, la précision suivante, qui est la reproduction textuelle de l'article 13 de la Charte de 1830 : « Le Prince fait

(1) Cours de Doctorat, précités p. 147.

les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et des traités, *sans pouvoir jamais suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution* ». L'octroi de la Constitution par le nouveau régime qu'elle instaurait, impliquait l'observation d'une telle règle.

« L'Etat », dit M. Rolland⁽¹⁾ en analysant Carré de Mauberg, « dans ses rapports avec les sujets et pour la garantie de leur statut individuel, se soumet lui-même à un régime de droit en tant qu'il enchaîne par des règles, son action sur eux ».

La Constitution assure le respect des droits et libertés appartenant aux particuliers. Le problème des limites à l'intérieur desquelles l'Administration peut agir sans porter atteinte à une liberté définie et consacrée par la Constitution, est très ardu. L'existence du Tribunal Suprême, chargé de se prononcer sur les recours ayant pour objet une atteinte portée aux droits et libertés consacrés par le Titre II de la Constitution, pourra sensiblement le faire progresser. Ce n'est pas ici le lieu pour examiner sous cet angle, les décisions du Tribunal Suprême⁽²⁾.

L'étude théorique du caractère distinctif de la loi et de l'acte administratif se réduit à la recherche du critérium qui permet de différencier la législation de l'administration. « Un principe de droit, la règle de droit, a pour objet d'étendre ou de restreindre, par l'ordre qu'elle contient, la sphère juridique de l'Etat ou des particuliers ». C'est là, selon M. Cahen, l'essence ultime de l'acte législatif⁽³⁾. Cette sphère juridique c'est l'ensemble des droits et des obligations des individualités ou de l'Etat, autrement dit, elle s'analyse dans leurs possibilités d'action. « Pour décider », dit encore M. Cahen, « si le contenu d'une prescription de l'Etat constitue ou non un principe de droit, il faut examiner son objet proche et direct. Une réglementation juridique n'est pas faite pour elle-même, elle sert les fins de toutes les personnalités, des individus comme de l'Etat. C'est surtout dans les lois qui règlent les rapports de l'Etat et de ses sujets qu'il est important de distinguer le but direct de l'objet éloigné. Pour pouvoir servir les intérêts de la communauté, l'Etat impose à lui-même et aux autres des limites réciproques. Il faut alors différencier l'objet immédiat du but final. Si une loi a pour objet direct de limiter la sphère des libres activités, elle émet un précepte de droit. Si elle a un autre objet, elle n'est qu'un acte administratif ou judiciaire ».

L'administrateur au contraire, « ne règle point les privilèges et obligations des particuliers ; il ne peut empiéter... sur la sphère juridique des citoyens ou de l'Etat. Son rôle est d'appliquer les règles, d'exécuter les décisions du législateur, de vouloir et d'agir dans les limites tracées par lui ».

Un exemple fera mieux comprendre ces considérations toutes théoriques. Au cours de la séance du Conseil National du 26 juillet 1934,

(1) Cours de Doctorat 1935-1936.

(2) Voir à ce sujet la thèse de M. J. Crovetto, précitée.

(3) Cahen, thèse précitée, p. 133 et suivantes.

M. Louis Auréglià, dans l'observation qu'il tint à présenter au sujet de l'ordre du jour, qui comprenait une « proposition de loi de M. Bernasconi, portant modification des dispositions d'ordre pénal relatives à la circulation automobile », s'exprimait en ces termes : « le rapport de la Commission de législation faisant observer que la proposition de M. Bernasconi avait déjà vu le jour sous forme d'ordonnance », mais il estimait quant à lui, « que cette ordonnance était irrégulière et qu'il y avait intérêt aussi bien pour l'application que pour le principe de la convertir en loi ».

Qu'était-ce que le « principe » dont parlait M. Louis Auréglià ? C'était sans doute celui que nous indiquons ; celui de la distinction entre la législation, c'est-à-dire les principes de droit, et l'administration. Les règles contenues dans le projet de loi inscrit à l'ordre du jour, avaient déjà paru sous forme d'ordonnance et cependant, il s'agissait bien d'une loi puisqu'elle avait pour objet direct de limiter la sphère des libres activités des individus, elles touchaient à l'exercice de leurs libertés publiques.

L'acte administratif précise encore M. Cahen « est une manifestation du pouvoir souverain dont l'objet est de pourvoir aux besoins de la vie étatique et qui peut avoir pour effet de déterminer les modalités, les conditions dans lesquelles les droits et obligations arrêtés dans la loi pourront être exercés. Ce n'est pas à dire que l'acte administratif ne pourra pas engendrer des droits au profit d'un particulier ou même de l'Etat (ex. : une autorisation de police, une déclaration d'utilité publique). Ce n'est là qu'un de ses effets, ce n'est pas son objet propre. Son objet c'est de pourvoir aux besoins de l'Etat tandis que la loi au contraire, n'a pas seulement pour conséquence, elle a pour raison d'être de créer des droits. La différenciation résulte du contenu même de ces deux actes. Le législateur limite des domaines, l'administrateur exerce son action à l'intérieur de l'un d'entre eux ». « Une loi matérielle », dit-il encore, « doit édicter un principe nouveau et obligatoire, c'est-à-dire régler les droits et obligations des individualités ou de l'Etat qui ne sont pas encore précisés dans les textes existants ; elle doit tout au moins fortifier une règle existante, éclaircir une règle obscure ».

La doctrine française est divisée sur le point de savoir s'il existe un domaine propre à la loi, des matières qui seraient réservées à l'action législative. D'après une opinion autorisée, soutenue notamment par MM. Hauriou et Moreau, il n'y aurait aucune limite certaine entre le domaine de la loi et celui qui serait réservé au pouvoir réglementaire ; ils ne seraient séparés que par des barrières mobiles, variables avec les temps et les pays, établis en vertu d'usages divers, de traditions changeantes et dans un but exclusivement politique. Dans une théorie contraire, on considère le règlement et la loi comme essentiellement différents ; il y aurait entre eux un partage définitif de compétences. Cette opinion a été défendue par des auteurs comme Aucoc, Jèze.

Le problème de l'origine juridique de la fonction réglementaire soulève lui aussi de nombreuses difficultés. La doctrine est divisée en deux camps. Alors que l'opinion courante admet l'idée qui était devenue traditionnelle, de la délégation législative spéciale et expresse pour conférer aux autorités administratives la faculté de faire des règlements juridiques, certains auteurs modernes ont, par contre, vigoureusement combattu cette doctrine de la délégation législative⁽¹⁾.

Dans notre petit pays la question de l'origine juridique du pouvoir réglementaire n'offre pas de grandes difficultés ; elle présente cependant un certain attrait. Sous l'ancien régime politique avant que la Constitution ne soit octroyée, le Prince exerçait le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire. Des ordonnances comme celles déjà citées, sur l'ordre judiciaire du 10 juin 1859, sur la liberté de la presse du 3 juin 1910, laissaient apparaître le Prince dans son rôle d'autorité législative. La Constitution ne lui a pas enlevé grand chose : le Prince est demeuré partie principale du pouvoir législatif ; il a seul, l'initiative de la loi, le Conseil National, n'a, d'après les textes constitutionnels, que la faculté de proposer un avant-projet. Si la pratique admet une initiative raisonnable, une participation réelle et effective de l'assemblée populaire à la confection de la loi, il n'en demeure pas moins qu'il ne s'agit que d'une coutume qui se forme, mais à laquelle on peut toujours faire échec en opposant les prescriptions formelles du texte constitutionnel.

Quand au pouvoir réglementaire, le Prince le détenait et a continué à l'exercer ; le changement de régime n'a pas apporté de modifications nouvelles. La Constitution n'a certainement pas voulu dépouiller le Prince, Chef de l'Etat, de ses prérogatives traditionnelles. Bien mieux, la Constitution était muette et ce n'est qu'en 1917, lors de la révision constitutionnelle et après des débats passionnés et des heurts sans nombre, que l'on a essayé de préciser, de limiter le pouvoir réglementaire. Cette précision, on a pensé qu'elle pouvait être la suivante : « Le Prince rend les Ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois ».

Nous avons vu où la formule a été puisée. Mais est-ce là une précision, une limitation ? Non, on n'a fait que reconnaître, sans ambages, le pouvoir réglementaire. On a reconnu ce pouvoir au Prince. Or, la tradition, l'histoire le lui donnait déjà.

L'autre aspect du pouvoir réglementaire : les mesures à prendre pour la marche normale et satisfaisante des services publics, avec le pouvoir de police et de contrainte qu'il englobe, est passé sous silence. Il est vrai que cette mission politique et juridique comporte une action spontanée, inhérente au droit de commandement.

(1) Sur ce point, Moreau : *Le Règlement administratif*, p. 185 et suivantes. Voir aussi Cahen, sa thèse : « La Loi et le Règlement », p. 255. Cette délégation qu'il nomme une substitution d'organes, ne lui paraît pas nécessaire pour habiliter un organe exécutif à édicter des règlements de droit.

La méthode employée pour préciser le contenu des notions de la loi et de l'ordonnance a été défectueuse. Ce que l'on a voulu éviter, c'est le retour de certains abus, des empiètements de l'autorité réglementaire sur le pouvoir législatif et reconnaître, en assurant ainsi la participation de l'assemblée élue à la confection de la loi, toute une série de matières sur lesquelles seule l'autorité législative pouvait se prononcer. Il fallait, selon nous, adopter la solution du partage des compétences basée sur la distinction matérielle de la loi.

Cette solution nous paraît d'autant plus nécessaire que nulle part on a précisé le contenu de la notion de l'exécution des lois. La Constitution est muette sur ce point et en pratique, on se demande si cette exécution comprend, — c'est une manière très large d'entendre cette notion, — la mise en œuvre des principes généraux, ou bien, si au contraire, la restreignant considérablement, — elle comprend la fixation des derniers détails d'exécution des principes posés dans la loi. Les règles coutumières n'étant pas dégagées pour se prononcer et la Constitution ne contenant aucune indication sur ce point, le Prince est actuellement, en l'état de nos textes constitutionnels, le maître d'entendre comme il le veut la notion d'exécution des lois.

Il nous reste maintenant après cet exposé théorique sur la distinction en général de la loi et de l'acte administratif à déterminer les domaines respectifs de la loi et de l'ordonnance à la lumière de ces considérations générales et théoriques.

Nous ferons, au préalable, quelques remarques et nous précisons qu'en Principauté, il n'existe pas d'acte administratif qui ressemble au règlement français d'administration publique, ni même aux décrets en Conseil d'Etat. On sait que l'usage réserve l'expression « baroque et traditionnelle » de règlement d'administration publique aux règlements qu'une loi ordonne ou autorise le Gouvernement à publier après avoir consulté le Conseil d'Etat. En Principauté, il n'existe comme acte administratif proprement dit que l'ordonnance souveraine. Il en est ainsi même si la consultation du Conseil d'Etat, est, soit exigée par une loi, soit demandée par le Gouvernement. La « décision souveraine » dont la nature propre n'a jamais bien été définie, paraît être utilisée aussi bien pour régler certaines matières administratives, que pour des domaines, des matières appartenant en propre au Prince. Les « décisions » ne sont pas soumises à la formalité de la promulgation et ne sont pas très fréquentes.

Domaine du pouvoir réglementaire

L'Ordonnance constitutionnelle du 5 janvier 1911 ne nous donne aucune idée générale sur l'étendue du domaine du pouvoir réglementaire. Sa modification de 1917, si elle ne nous apporte pas elle aussi, d'indication

d'ensemble, nous fournit cependant des précisions sur des points de détail que nous avons déjà vus.

L'article 8 § 2 de l'ordonnance de 1917 précise : « le Prince rend les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois... » La Constitution charge donc le Prince de surveiller et d'assurer l'exécution des lois. Il le fait au moyen « d'ordonnances ».

La loi fait à l'ordonnance de fréquents appels ; il n'est pas rare de voir dans un texte législatif, la phrase de style suivante : « des ordonnances souveraines détermineront les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la présente loi ». Quelquefois la loi prévoit la consultation obligatoire du Conseil d'État, mais il ne semble pas que l'on doive établir de différence essentielle entre les Ordonnances spontanées, prises en vertu de l'article 8 § 2 de la Constitution et les ordonnances rendues en vertu d'une loi. Contrairement à ce qui se passe en France où il existe des « règlements d'Administration publique », des « décrets en Conseil d'État » et des « décrets ordinaires », il ne paraît pas possible d'établir en Principauté, même en tenant compte de la consultation obligatoire du Conseil d'État, des différences de pure forme. Les décisions du pouvoir réglementaire sont toutes des « *Ordonnances souveraines* » et quelquefois pour certaines matières des « *Décisions souveraines* ». Aussi faut-il rejeter pour notre pays, l'idée de la délégation législative ; l'idée, qui nous paraît absurde, que le Prince agirait comme délégué du pouvoir législatif. Le Prince ne tient son pouvoir réglementaire que de la tradition et cette tradition a été sanctionnée par la Constitution.

Quelles sont les limites mises à l'exercice du pouvoir réglementaire ? Faut-il ici distinguer entre les Ordonnances rendues en vertu d'une loi, c'est-à-dire demandées par l'autorité législative et celles prises spontanément, en vertu de l'article 8 § 2 de la Constitution ?

Nous ne le pensons pas ; toutes procèdent de l'idée contenue dans cet article 8 § 2, et, quand l'autorité législative juge bon d'indiquer que des ordonnances ultérieures régleront les mesures d'exécution de la loi, elle ne fait que rappeler l'existence de la disposition constitutionnelle, et dans ce cas l'ordonnance a un domaine assez vaste et toutes les mesures qui se rattachent à l'exécution de la loi lui appartiennent. Nous avons vu plus haut, comment il faut entendre la notion de l'exécution des lois.

La question est exactement la même, quand, ce qui est assez rare, la loi renvoie à l'ordonnance pour certains sujets qu'elle précise. Toutes ces questions sont étroitement liées et le fait que le Prince détient le pouvoir exécutif et qu'il est en même temps partie principale du pouvoir législatif, favorise la solution de ces problèmes. Cependant il est bon de préciser que, d'une façon générale, l'ordonnance est subordonnée à la loi. Cette considération nous vient des régimes représenta-

tifs et elle se rattache à l'inégalité hiérarchique que de tels régimes impliquent au point de vue de l'émission des règles générales, entre la représentation élue et le Chef de l'Etat. La loi est faite par la collaboration des autorités suprêmes de l'Etat, le règlement n'est que l'œuvre exclusive du Gouvernement.

Nous verrons, quand nous examinerons le domaine de la loi, quelles sont les conséquences de la prépondérance de l'autorité législative et les restrictions que l'ordre légal apporte au pouvoir réglementaire.

Une autre matière qui rentre, sans aucun doute, dans le domaine de l'ordonnance provient encore de l'article 8 § 2 de l'ordonnance constitutionnelle du 18 novembre 1917. «Le Prince, » dit encore ce texte, «rend les ordonnances nécessaires... pour l'application des traités ou des accords internationaux ». Seul, le Prince ratifie les traités, les conventions et les accords internationaux et leur donne force d'application. Il n'est pas tenu compte de l'importance de la matière qui a fait l'objet du traité ou de la convention. Tous, traités de commerce, traités relatifs à l'état des personnes, traités engageant les finances de l'Etat, conventions douanières, ne sont pas soumis, contrairement à la pratique française, à l'approbation de l'Assemblée populaire.

Cet article 8 fait apparaître le Prince, Chef de l'Etat, dans le service public des Affaires Etrangères, et nous verrons dans le cours de cette étude quelle est la situation de ce service.

Cette prérogative souveraine soulève un important problème qui, s'il est de science juridique, est aussi et surtout imprégné de politique et c'est ce qui en fait sa difficulté. Il se place sur le plan des relations du Prince avec le Conseil National et se mêle intimement avec cette autre difficulté — que nous nous efforçons d'éclaircir — de la distinction de la loi et de l'ordonnance.

En raison de ce caractère essentiellement politique nous ne ferons que le poser et nous n'essayerons pas d'y apporter des solutions. Nous voudrions seulement que son importance soit comprise du lecteur. Il peut être présenté de la façon suivante : en octroyant la Constitution, le pouvoir constituant, le Prince, s'est expressément réservé l'application, par voie d'ordonnance souveraine, des traités internationaux. Ceci veut dire que sur le plan international, la distinction de la loi et de l'ordonnance n'existe pas et que le Prince a l'obligation de rendre applicable sur le territoire de la Principauté une convention ayant un objet quelconque. La question qui nous vient à l'esprit — et c'est d'elle que va naître la difficulté sur le terrain politique — est celle de savoir si en procédant ainsi le Prince peut faire échec à des dispositions législatives internes et

par conséquent réduire à néant le rôle du Conseil National dans la confection de la loi ⁽¹⁾.

Le Prince à la direction suprême des services administratifs à la tête desquels il a placé son représentant le Ministre d'Etat. « Il (le Ministre d'Etat) a la direction supérieure des services administratifs ». C'est le Prince qui nomme à tous les emplois civils et militaires, y compris les Conseillers d'Etat, dont les fonctions dans la Principauté sont fort différentes de celles qu'exercent les conseillers d'Etat français.

Ce principe est souple dans son application ; il nous paraît devoir être énoncé de la manière suivante : le Prince nomme à tous les emplois civils et militaires *à moins qu'un texte législatif n'en dispose autrement*. En effet, certaines nominations ont été attribuées par la loi, soit au Ministre d'Etat, soit même au Maire. Nous en avons un exemple dans le texte de la loi municipale du 3 Mai 1920. Si l'article 137 laisse au Prince la nomination des fonctionnaires municipaux, l'article 138 donne expressément compétence au Maire pour la nomination « à tous les emplois communaux pour lesquels les lois et ordonnances en vigueur ne prévoient pas un autre mode de nomination ».

Nous savons que les relations entre gouvernants et administrés sont caractérisée par le régime dit de l'état de droit, qui s'est substitué au régime dit de police par l'octroi de la Constitution. Le principe que nous allons mentionner a pris place dans notre droit public à la suite de ce changement. Il est très important et peut être formulé de la façon suivante : *une décision individuelle ne saurait être prise et appliquée que si elle s'appuie sur une décision générale préexistante*. Si le contraire se produisait on ne pourrait pas dire qu'on se trouve dans un pays soumis au régime de droit. La loi N° 112 sur les pensions de retraites des fonctionnaires constituent la décision générale sur laquelle toutes les liquidations de pensions de retraites prennent leur appui. Ce principe pose une nouvelle limitation des compétences.

A ces règles nous en rattachons une autre, assez importante, dont l'existence est contestée. Avant la Constitution, le Prince possédait, avec les pouvoirs les plus étendus, les droits les plus larges. Sa souveraineté était pleine et entière. Il n'avait de limites à son autorité que celles qui étaient commandées par les circonstances et l'opportunité. Par l'octroi de la Constitution l'autorité souveraine a, volontairement, apporté certains contre-poids à son pouvoir absolu. Ces limitations sont énumérées dans des

(1) En écrivant ces lignes nous ne faisons que raisonner logiquement sur les conséquences extrêmes d'un système politique mais nous ne pensions pas qu'elles pourraient, un jour, recevoir une confirmation.

C'est pourtant bien à cette hypothèse que se rapporte la déclaration faite, au nom de la Commission de législation du Conseil National, par son Président (v. annexe du *Journal de Monaco* du 6 décembre 1945 N° 4509). Dans cette déclaration il est notamment dit : « Ainsi à l'occasion de l'application des conventions et de traités, le Prince souverain sera sous sa seule responsabilité conduit à modifier les lois et les codes et à bouleverser la législation nationale hors le contrôle du Conseil National » et encore « si les errements que nous (signalons) devaient se reproduire, ils entraîneraient l'écroulement de tout le système législatif monégasque et rendrait dérisoire le rôle du Conseil National dans le domaine législatif qui est le sien ».

textes, certaines se préciseront par la coutume. Elles n'empêchent pas que l'autorité du Prince soit encore très grande et qu'elle englobe toute une série de matières qui n'ont pas été touchées par ces limitations et, notamment, nous croyons que le Prince peut prendre par voie d'ordonnance, toutes les mesures qui constituent dans un domaine nouveau, (ex. : circulation automobile, télégraphie sans fil), des règles initiales et inconditionnées.

Nous admettons d'autant plus facilement ce principe que, à tout moment, le législateur peut s'emparer de la matière et y apporter des modifications. La seule réserve que nous formulons nous est dictée par les considérations qui nous ont amené à distinguer la législation de l'acte administratif. Les ordonnances prises dans un domaine nouveau devraient uniquement l'être dans un but de police générale et sans qu'elles puissent faire naître des obligations ou des privilèges au préjudice ou au bénéfice de particuliers ou de l'Etat.

L'existence de l'ordonnance autonome, étrangère à toute base législative, sera peut-être, jugée contraire aux dispositions constitutionnelles de l'article 8. Mais il ne faut pas oublier que cet article qui, pris à la lettre réduit le pouvoir réglementaire à un rôle assez mince, doit être interprété en tenant compte de l'histoire, du pouvoir coutumier du Prince, de la réaction qui l'a fait naître, et qu'il doit être intégré dans une distinction matérielle de la loi et de l'ordonnance.

Certaines dispositions de nos lois contiennent encore des indications très nettes du pouvoir réglementaire. « Appartiennent exclusivement au Prince, le droit d'amnistie et le droit de grâce ». Telle est la disposition de l'article 616 du Code de Procédure pénale. A la différence de ce qui se passe en France, où les textes attribuent au Parlement le droit d'amnistie et où la collaboration entre le Président de la République et le Parlement est certaine sous le nom de « grâce amnistiante », en Principauté, ces deux matières sont de la compétence exclusive du Prince. C'est une conséquence du principe que le service public de la justice a été retenu, comme nous le verrons, par le Prince.

A titre d'exemple nous citons encore l'article 274 du Code Pénal qui donne compétence au Gouvernement pour autoriser les associations « dont le but sera de s'occuper de matières religieuses, politiques, industrielles et autres ». Les fondations également, ne deviennent définitives qu'après avoir été autorisées par ordonnance souveraine (article 4 loi N° 56) ; de même les congrégations religieuses doivent obtenir l'autorisation du Prince. Inversement certaines matières qui étaient réglées par voie d'ordonnance, le sont actuellement par des lois (la déclaration d'utilité publique des travaux : O.L. du 8 avril 1933 ; la désaffectation des biens du domaine public : L. N° 125 du 15 janvier 1930). Nous retrouverons cette question en étudiant le domaine de la loi.

Le texte constitutionnel de l'article 8 est général et charge le Prince d'assurer l'exécution des lois. L'Ordonnance peut en principe, compléter

une loi quelconque, mais en pratique elle ne joue son rôle qu'en matière administrative (services publics et police en général). Les lois civiles et commerciales ne sont pas complétées. Ces dispositions qui règlent les privilèges et les obligations des particuliers, traduisent « en articles les usages où se révèle la volonté des particuliers, où elles interprètent par avance et présument cette volonté... C'est la volonté individuelle qui commande presque toujours. Que viendrait faire le règlement après la loi et de quelle utilité serait une nouvelle promulgation des usages ? ».

Domaine de la loi

Il est un autre problème, complémentaire de celui que nous venons d'examiner, qui soulève les plus graves discussions. C'est celui du domaine de la loi considérée dans sa nature intrinsèque, définie du point de vue matériel.

Les Ordonnances constitutionnelles contiennent une indication très générale, mais fort importante puisqu'elles assurent la participation du Conseil National à la confection de la loi.

« Le pouvoir législatif est exercé par le Prince et par un Conseil National » (Article 21).

Cette disposition très générale, est réduite par l'article 31 ; elle se limite pour le Conseil National « à la faculté de demander au Prince de proposer une loi sur un sujet déterminé, mais en indiquant, sous forme d'avant-projet... les dispositions qui pourraient y trouver place, et les voies et moyens d'exécution ».

Voilà l'indication de principe. Certains articles des Ordonnances constitutionnelles touchent des points spéciaux, tel l'article 21 § 3 du texte constitutionnel de 1917. D'autres, comme les articles 18, 32 et 33 touchent à l'organisation administrative et financière de l'Etat. Nous examinerons plus loin cet important sujet.

Nous avons vu que l'Ordonnance doit être subordonnée à la loi et respecter l'ordre législatif. Nous connaissons les raisons de cet état de choses et nous allons maintenant préciser quelles sont les restrictions que cet ordre légal apporte au pouvoir réglementaire. Ces restrictions sont de deux sortes : les unes proviennent de textes législatifs qui réservent *explicitement* à la loi des matières déterminées ; les autres découlent *implicitement* du fait même qu'une loi porte sur une certaine matière. Il arrive, en effet, que certains textes réservent, au pouvoir législatif, le soin d'intervenir en une matière. C'est ainsi que l'article 1^{er} de l'Ordonnance loi du 8 avril 1933 exige, pour la déclaration d'utilité publique des travaux, une loi. De même la désaffectation des dépendances du domaine public ne peut s'effectuer, depuis la loi N° 125 du 15 janvier 1930, que par une loi. Une de ces restrictions, très connue et très importante, refuse, à l'autorité réglementaire, le pouvoir d'établir

une peine que seule la loi peut en ordonner l'application à un acte ou une abstention. Cette restriction est contenue dans l'article 7 de la Constitution « Nulle peine ne peut être établie et appliquée qu'en vertu de la loi » et dans l'article 4 du Code pénal « Nul crime, nul délit, nulle contravention ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis ».

La réserve est implicite toutes les fois qu'une loi existe relative à telle matière ; elle tombe automatiquement, sans qu'il soit besoin d'autre précision, dans le domaine réservé au pouvoir législatif.

Nous avons relevé une application fort intéressante de cette pratique, faite durant la suspension de la Constitution et pour la période comprise entre le 26 décembre 1930 et le 19 mai 1933. Pendant cette période sont intervenues de nombreuses décisions qu'on a appelées « Ordonnances-lois » non seulement pour marquer le caractère législatif de ces dispositions, mais encore pour indiquer, à notre avis, que toutes ces matières font actuellement partie de ce domaine réservé à l'influence du pouvoir législatif et dans lequel l'ordonnance ne peut, sans violer ces règles de compétence, pénétrer. Cette délégation temporaire de matières ou de fonctions (c'est en réalité une substitution volontaire ou forcée d'organes mais certainement pas une délégation de pouvoirs), se retrouvait encore de nos jours (loi n° 278 du 2 octobre 1939 et loi n° 334 du 6 décembre 1941 renouvelant la délégation de pouvoirs).

Nous citons encore, comme exemple, la loi n° 68 du 29 mai 1933, portant modification de l'article I^{er} de l'ordonnance souveraine du 16 décembre 1900, et la loi n° 129 du 22 janvier 1930 toutes deux relatives à la matière des assurances. La loi n° 71 du 3 janvier 1924, portant modification de l'ordonnance souveraine du 5 mars 1895 sur les sociétés anonymes et en commandite, est une nouvelle illustration du principe posé. Les dispositions relatives à cette matière sont, nous dit l'article I^{er} de la loi, « abrogées et remplacées » par les dispositions prévues dans cette loi. Désormais, selon notre principe, seule la loi pourra se prononcer sur les Sociétés anonymes et en commandite.

La règle énoncée sera très simple à appliquer et la ligne de démarcation des domaines respectifs de la loi et de l'ordonnance se précise d'une singulière façon. D'après cette règle l'autorité réglementaire ne pourra, en temps normal, prendre, par voie d'ordonnance, une disposition sur ces matières qui sont déjà touchées par la loi. Elle ne pourra en régler que les détails d'exécution.

Il nous paraît logique de dire que l'autorité réglementaire a besoin, pour se prononcer à nouveau sur une matière tombée dans le domaine législatif, de l'appui de la loi. Nous avons pu relever un exemple de cette façon de procéder. Il est fourni par la loi n° 9 du 14 août 1918, relative aux mesures nécessaires pour assurer l'exécution des articles 37 et 38 de

la Constitution modifiés par l'article 11 de l'ordonnance du 18 novembre 1917. Voici l'article unique de la loi :

« En attendant la promulgation d'une nouvelle *loi* municipale, les mesures nécessaires pour assurer l'exécution des articles 37 et 38 de la Constitution..., seront édictées par *Ordonnances Souveraines*, le Conseil Communal entendu ».

L'organisation administrative et financière de la Commune était considérée comme rentrant dans le domaine de la loi et seule une loi pouvait l'en faire sortir. C'est ce qu'a fait temporairement la loi n° 9.

Le Tribunal Suprême a d'ailleurs, eu à connaître de cette question dans l'affaire Pasqualini. Dans l'espèce soumise et qui aboutit à l'arrêt du 21 octobre 1932, le demandeur soutenait que l'Ordonnance qu'il attaquait avait statué en une matière pour laquelle une Ordonnance-loi aurait du être prise, et il en demandait en conséquence, l'annulation. Cette Ordonnance du 23 mai 1932, autorisait la révision des prix des locations commerciales et industrielles. Il fallait déterminer si cette matière était de nature législative. Le Tribunal y répond, en s'inspirant des textes constitutionnels, dans une partie des motifs, sous le titre « sur la légalité de l'ordonnance attaquée » : qu'il ressort que le Prince ne peut statuer par voie de simples ordonnances dans les matières qui ont fait l'objet d'ordonnance-loi, c'est-à-dire, dans les matières qui, en raison de leur caractère, sont réservées au pouvoir législatif.

L'arrêt constate ensuite qu'une loi a antérieurement révisé le prix des locations commerciales et industrielles, « que l'ordonnance attaquée a modifié la situation ainsi faite, aux parties, par la législation antérieure, que par suite, il ne pouvait être dérogé à cette situation, que dans les formes qui avaient été observées pour l'établir, que dans ces conditions il devait être procédé... par la voie d'une Ordonnance, entourée des garanties ci-dessus signalées... », c'est-à-dire par une ordonnance loi.

Cette nouvelle zone réservée à l'influence de l'autorité législative n'est pas la seule et il en existe une autre dont la détermination est assez aisée. Il est deux faits que nous rapportons ; ils nous serviront à démontrer l'existence réelle de cette zone.

Immédiatement après la promulgation de la Constitution intervenait l'ordonnance du 4 mars 1911 qui modifiait l'article 32 du Code de Procédure pénale. Cette ordonnance fut jugée irrégulière parce qu'elle violait les dispositions constitutionnelles de l'article 21. A ce moment là, on dut considérer, pour la juger telle, que la matière contenue dans le Code de Procédure pénale faisait partie de ce domaine réservé à l'action législative, et, c'est sans doute en considération de cet argument (le projet de loi n'était accompagné d'aucun exposé des motifs) que la loi N° 1 du 14 août 1918 a abrogé l'ordonnance du 4 mars 1911.

Voici l'article unique de cette loi :

« L'Ordonnance du 4 mars 1911, modifiant l'article 32 du Code de Procédure pénale, doit être considéré comme abrogée ».

L'autre fait est dans le même ordre d'idée. Nous l'avons déjà rapporté pour éclairer et illustrer la distinction entre la législation et l'acte administratif, (supra p. 62). Une proposition de loi portant modification des dispositions d'ordre pénal relatives à la circulation automobile figurait à l'ordre du jour du Conseil National. Cette proposition de loi « avait déjà vu le jour sous forme d'ordonnance » et M. Auréglià précisait : « nous estimons quant à nous, que cette ordonnance était irrégulière et qu'il y avait intérêt, aussi bien pour l'application que pour le principe, de la convertir en loi ».

Il est certain que dans ce cas, en s'appuyant sur le précédent de 1918, on pouvait croire que la matière considérée rentrait bien dans le domaine réservé à l'action législative. Mais en vertu de quoi ce domaine est-il réservé à l'autorité législative et quelles sont les matières qui y sont comprises ?

Aucune explication, aucun motif, n'est contenu dans la loi N° 1. M. Auréglià, de son côté, parle du « principe ». Nous croyons, après examen des matières sur lesquelles le Conseil National a été appelé à exercer son action, qu'une idée générale est à la base de cette pratique. On paraît admettre que certaines matières, étant donné leur grande importance et parce qu'elles touchent à la vie privée des individus, à l'exercice de leurs libertés publiques, doivent être assurées de faire l'objet d'un débat public et contradictoire qui assure une certaine garantie aux individus. Pour ces matières fort importantes on refuse à l'autorité réglementaire des pouvoirs « si menaçants pour la propriété ou la liberté individuelle que leur exercice est réservé au législateur ».

Il nous paraît que cette pratique devrait actuellement, rallier toutes les opinions. Voici des exemples où l'on a procédé selon les idées énoncées : la loi n° 67 du 28 mai 1923, portant modification des articles 331-332-333 du Code Pénal ; la loi n° 92 portant modification des articles 303 et suivants du Code de Procédure Civile, etc...

La deuxième question qui nous reste à résoudre est celle de l'étendue de ce domaine coutumièrement réservé au législateur. Certaines matières, concernant l'exercice des libertés publiques, le régime de la propriété privée, droit que la Constitution a déclaré inviolable, y sont certainement comprises. C'est ainsi que les modifications à l'ordonnance sur l'expropriation ont été opérées par l'Ordonnance-loi du 8 avril 1933 et par la loi du 1^{er} août 1935. Il faut encore faire rentrer dans ce domaine l'état des personnes ; c'est là une matière très importante. La loi n° 76 du 10 janvier 1914, a modifié les Ordonnances de 1907 et de 1909 sur le divorce et la séparation de corps ; la loi du 2 octobre 1939, concernant la réquisition des personnes et des biens et la loi du 12 janvier 1940 relative à l'établissement de la filiation maternelle des enfants naturels.

Nous allons maintenant examiner l'organisation administrative et financière de l'Etat. Cette organisation, que nous avons déjà décrite, paraît avoir été retenue par le Prince, pouvoir constituant.

Nous avons en cette matière, un certain nombre de textes constitutionnels. L'article 18, dont le contenu est le suivant : « Des Chambres ou Comités techniques pourront être institués par Ordonnance du Prince pour seconder les Conseillers de Gouvernement dans l'exercice de leurs attributions » indique que le Prince peut, par voie d'ordonnance, créer tel ou tel organisme « pour seconder les conseillers de Gouvernement » qu'il jugerait nécessaire pour la bonne marche des affaires publiques. Il pourrait également par voie de conséquence, prendre toutes les mesures utiles pour la vie administrative normale de la Principauté.

C'est par application de ces principes que furent créés, par Ordonnance Souveraine du 15 avril 1911, le Comité consultatif des Travaux publics ; par Ordonnance Souveraine du 29 janvier 1932, le Conseil technique consultatif des principaux chefs de service de l'ordre administratif, qui ne se réunit plus. Dans cet ordre d'idées, nous signalons un autre texte, l'Ordonnance du 3 juin 1922, autorisant la création, par arrêté ministériel, de commissions chargées d'élaborer des projets de loi. Nous voyons qu'il s'agit, par les exemples cités, d'organismes qui ne prennent pas de décisions exécutoires et qui ont simplement un caractère consultatif.

Si l'organisation administrative est restée — et cette idée se comprendra mieux encore lorsque nous étudierons la question de la création et de l'aménagement des services publics — dans les attributions du Prince, il y avait des raisons plus impérieuses encore pour que l'organisation financière du pays soit retenue par le pouvoir constituant.

Le texte capital de la matière est l'article 4 de la Constitution qui rappelle l'ancienne administration à caractère familial et qui nous paraît être en désaccord avec l'esprit général de la Constitution depuis que l'Etat s'est dégagé de la personnalité des Princes. Cet article est ainsi conçu : « Le Prince pourvoit aux besoins de la Principauté à l'aide de recettes, revenus et produits du domaine privé ou public, réel et incorporel ». C'est le Prince qui est censé distribuer, en les puisant dans sa trésorerie, les deniers nécessaires à la bonne marche des services publics ; en d'autres termes, il est le maître de la situation financière, sauf la réserve indiquée dans le texte constitutionnel. Il prend les mesures nécessaires en vue d'assurer une situation saine des finances, telle est l'ordonnance du 20 novembre 1932 portant rattachement « par raison d'économie » du service des Relations Extérieures au Ministère d'Etat. Il crée les organismes, les institutions nécessaires pour obtenir le résultat désiré.

Jusqu'ici nous nous trouvons dans la même situation que pour l'organisation administrative. C'est en vertu de ces textes qu'ont été créés,

par Ordonnance Souveraine du 3 juin 1922, une Commission financière; par Ordonnance Souveraine du 31 octobre 1924, une Commission des Economies dont le titre indique nettement les préoccupations souveraines et qui était devenue un véritable organisme de gouvernement. C'est également par décision souveraine du 21 avril 1924 qu'a été instituée, « en vue d'une meilleure organisation du régime financier de la Principauté », la Commission mixte des Finances, qui ne fait plus parler d'elle.

Cependant en cette matière fort sérieuse, puisque d'elle dépend en grande partie l'avenir de ce petit pays, certaines restrictions importantes par leur objet, ont été apportées aux pouvoirs très larges du Prince. C'est ainsi que d'après l'article 32 de la Constitution⁽¹⁾ « aucune *contribution directe* ne peut être établie que sur le vœu du Conseil National ». C'est la garantie assurée des débats et de la publicité pour une matière d'intérêt vital. Non seulement le Conseil National est, par cette disposition constitutionnelle, appelé à connaître de toute création d'impôt direct, ce qui veut dire que cette matière est réservée à la loi, mais encore il est le seul à proposer une telle création. Le Prince a, sur ce sujet, abandonné ses prérogatives; il n'interviendrait que pour l'accord nécessaire à la perfection de la loi.

Toutes les dépenses qui figurent au budget ne sont pas toutes soumises à l'appréciation du Conseil National. L'article 33 de la Constitution accorde la garantie des débats à une partie seulement des dépenses. Cet article s'exprime en ces termes : « Les dépenses soumises aux délibérations du Conseil National concernent :

- 1° Les Travaux Publics ;
- 2° Les Services de l'Instruction publique et des Beaux-Arts ;
- 3° Les Services hospitaliers et de bienfaisance.

Ces diverses dépenses constituent avec celles engagées par la Commune, la partie du budget des dépenses des « Services Intérieurs » et chaque début d'année intervient une loi « portant fixation du budget des dépenses des Services Intérieurs ». L'article 36 de la Constitution prévoit le cas « où le budget des dépenses de la Principauté n'aurait pas été arrêté en temps utile par le Conseil National ». Dans ce cas dit le texte. « il y sera pourvu par Ordonnance Souveraine, en prenant pour base les chiffres de l'année précédente ».

C'est encore le Conseil National qui détermine pour chaque exercice « les sommes qui pourront être laissées à la disposition des Conseils communaux, en vue des services, des travaux et des dépenses d'intérêt local dans leurs attributions » (v. également l'article 161, 8° de la loi municipale du 3 mai 1920).

Ainsi la matière financière, à part les quelques exceptions que nous venons d'énoncer, importantes il est vrai, est un de ces domaines que le pouvoir constituant a retenu dans ses attributions par le fait même que

(1) V. Auréglià Louis : Le Régime Fiscal de la Principauté de Monaco, pages 9 et 10.

sa souveraineté pleine et entière avant la Constitution, sauf les exigences internationales, n'a subi, par sa propre volonté, que ces quelques restrictions, qui sont autant de libertés pour les sujets du Prince ⁽¹⁾.

Tandis que l'organisation administrative et financière de l'État est affaire du Prince, il n'en va pas de même de l'organisation administrative et financière de la Commune, être moral doté de la personnalité civile. C'est en effet une loi, celle du 3 mai 1920, qui a posé les bases d'organisation de la Commune. Elle a abrogé les dispositions de l'Ordonnance Souveraine du 7 mai 1910. M. Auréglià, maire de Monaco, a dit de cette loi qu'elle « n'a été adoptée par Suffren Reymond, maire à l'époque, que comme un pis-aller et sur la promesse d'amendements libéraux vainement attendus depuis lors ».

Cette différence s'explique aisément si l'on veut bien considérer le fait que la Commune (être moral d'existence très ancienne puisque déjà en 1245, lors des différends avec les habitants de la Turbie, des délégués de la « Communauté » de Monaco agissant et parlant en son nom, établirent un compromis) était la représentation agissante des intérêts communs à tous les habitants et il était normal que, pour la sauvegarde de ces intérêts, des délégués de la communauté nationale soient appelés à se prononcer sur la façon dont ces intérêts devaient être gérés. C'est cette idée qui a survécu et qui a prévalu lors de l'établissement du statut organique de la commune.

Pouvoir réglementaire du Ministre d'Etat

Après ce long exposé sur la distinction entre le domaine de la loi et le domaine de l'Ordonnance, nous passons au pouvoir réglementaire du Ministre d'Etat.

Nous serons très bref sur ce sujet, le pouvoir réglementaire du Ministre d'Etat n'étant qu'une délégation, qu'une extension du pouvoir réglementaire du Prince.

Nous ne parlerons que de ce qui se passe en temps normal, car dans les périodes exceptionnelles, le Ministre d'Etat peut avoir des pouvoirs extrêmement étendus qui lui sont donnés par un texte. C'est ce qui est arrivé pendant la Grande Guerre de 1914. Une loi du 14 août 1918 a conféré au Ministre d'Etat « des pouvoirs exceptionnels pendant la guerre

(1) Tout ce que nous avons écrit sur la matière financière et plus particulièrement l'affirmation que l'article 4 est en désaccord avec l'esprit général de la Constitution, se précise et s'éclaire depuis que l'Ordonnance souveraine du 16 janvier 1946 (N° 3156) a abrogé ou modifié les dispositions (art 4 et 33) qui laissaient au Prince la matière financière.

Les importantes modifications apportées, dues au libéralisme du Souverain, procèdent de « sa volonté d'étendre la responsabilité du Conseil National dans la gestion des finances publiques ». Voilà encore une matière qui, depuis le jour de la promulgation de l'ordonnance du 16 janvier 1946, est du domaine de la loi et seule une loi pourra désormais en régler les différents aspects. Tout le budget, aussi bien les recettes que les dépenses, est maintenant soumis à l'examen du Conseil National.

et jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois après la cessation des hostilités ». Nous n'analyserons pas la portée et le contenu de cette délégation.

Les règlements du Ministre d'Etat peuvent être faits :

1° Pour des objets spéciaux, par délégation du Prince ;

2° Pour la police administrative (police générale), en vertu de l'Ordonnance du 6 juin 1867 et pour tout le territoire de la Principauté.

Le plus souvent les arrêtés ministériels pris en vertu d'une délégation du Prince interviennent pour régler les détails d'application des Ordonnances que le Prince rend pour la réglementation des matières réservées à son influence. Nous pourrions donner de cette façon de procéder de très nombreux exemples, notamment l'arrêté ministériel du 6 septembre 1926, concernant la taxe sur le chiffre d'affaires, pris en vertu de l'article 36 de l'Ordonnance du 24 juin 1929, particulièrement net en ce sens : « des arrêtés ministériels » dit cet article « préciseront, en tant que de besoin, les modalités d'applications de la présente Ordonnance ».

Nous signalons que, quelquefois, le pouvoir législatif, en faisant rentrer dans les pouvoirs du Ministre d'Etat, une matière déterminée, autorise ce dernier à prendre, par voie d'arrêté, des décisions sur cette matière. Cette façon de procéder apparaît surtout très nettement dans la loi N° 101 du 31 décembre 1926 qui a délégué (le mot est écrit en toutes lettres dans la loi) au Ministre d'Etat les pouvoirs de prescrire par arrêté ministériel et par périodes renouvelables de six mois, l'affichage du prix des denrées et marchandises non taxées, et dans la loi N° 181 du 13 janvier 1939 concernant les troubles causés aux réceptions radio-phoniques dont l'article 2 est ainsi conçu : « Les modalités d'application de la présente loi seront fixées par des arrêtés ministériels qui détermineront notamment les conditions d'établissement des dispositifs de protection, leur nature et toutes autres obligations... ».

Dans le même ordre d'idée nous citons les lois N° 135 et 141. On peut se demander, en présence de l'article 21 nouveau de la Constitution, si cette façon de procéder est régulière. La délégation du Ministre d'Etat ne doit-elle pas toujours émaner du Prince ? Il est certain qu'au point de vue pratique, cette délégation de matières simplifie la vie administrative du petit Etat monégasque.

Pour ce qui est du deuxième point, la vieille ordonnance sur la Police générale du 6 juin 1867 porte dans son article 3 al. 2 « la police générale (qui fait partie de la police administrative) est exercée par le Gouverneur Général dans tout le territoire de la Principauté ». Le Ministre d'Etat a recueilli toutes les prérogatives et toutes les attributions du Gouverneur Général.

Les divers objets de la police générale sont énumérés au Titre I^{er} art. 4 de l'ordonnance de 1867. Ce sont : les passeports, la surveillance relative aux étrangers, les permis de port d'armes et de chasse, les attrou-

pements, les loteries et quêtes, les bois et forêts, les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, l'exploitation des carrières et l'extraction des pierres de taille. A la surveillance relative aux étrangers se rattache la disposition de l'article 30 al. 1^{er} de l'Ordonnance toute récente du 24 juin 1939, sur l'entrée et le séjour des étrangers. « Le Ministre d'Etat, dit cet article, pourra *par mesure de police*, en prenant un arrêté d'expulsion enjoindre à tout étranger se trouvant dans la Principauté de sortir immédiatement du territoire monégasque ».

Les diverses mesures réclamées par les objets spéciaux confiés à la vigilance du Ministre d'Etat interviennent sous la forme d'arrêté qui peuvent être, soit réglementaires lorsqu'ils sont généraux et qu'ils s'adressent à toute une catégorie de personnes, soit individuels, comme les arrêtés d'expulsion.

Au point de vue de la forme, l'arrêté est un acte administratif qui peut comporter des considérants ; il contient le visa des textes, la délibération du Conseil de Gouvernement au cours de laquelle la décision a été prise. Cette dernière précaution a été jugée nécessaire pour prévenir les abus de gouvernement personnel du Ministre d'Etat et assurer ainsi le fonctionnement du Conseil de Gouvernement délibératif. Le dispositif est généralement par articles. L'arrêté est daté et porte la signature du Ministre d'Etat sans contre-seing. Une loi du 26 novembre 1941 a rendu obligatoire l'affichage des arrêtés ministériels.

Article unique. — « Les arrêtés Ministériels sont exécutoires le lendemain du jour de leur affichage à la porte du Ministère d'Etat ». Cette mesure a été prise à la suite de nombreuses contestations en matière de ravitaillement.

Il ne faut pas confondre les deux cas que nous venons de citer avec le cas prévu par l'article 134 de la loi municipale du 3 mai 1920, hypothèse dans laquelle le Ministre d'Etat agit à défaut du Maire, lorsque ce dernier « refuserait ou négligerait de faire un acte de sa fonction ».

Au point de vue de leur contentieux les arrêtés ministériels délibérés en Conseil de Gouvernement sont, d'après une jurisprudence constante, considérés comme des actes de Gouvernement. Les tribunaux judiciaires déclarent qu'il ne leur appartient pas d'apprécier de tels actes.

Le pouvoir réglementaire du Maire et du Conseil Communal

La question du pouvoir réglementaire du Maire présente une originalité, qui peut être regardée comme un défaut. Nous allons procéder par comparaison avec ce qui se passe en France, ce qui nous permettra de mettre en relief la différence fondamentale qui sépare ces deux institutions.

L'article 127 de la loi municipale du 3 mai 1920, très général, porte

« Le Maire prend, par voie d'arrêtés individuels ou d'arrêtés réglementaires, les mesures nécessaires sur les objets confiés à sa vigilance ou à son autorité par les lois, ordonnances et arrêtés ministériels ».

Les décisions du Maire sont prises, comme celles du Ministre d'Etat, sous forme d'arrêtés qui présentent les mêmes caractéristiques que les arrêtés ministériels. Ils peuvent être, comme ces derniers, soit individuels, telle la nomination d'un fonctionnaire, soit réglementaires lorsqu'ils sont généraux et pris pour la bonne marche des services publics ou pour des besoins de police, tels les arrêtés sur la circulation.

Nous précisons que le pouvoir réglementaire est un attribut normal sinon naturel, qui réside sur la tête de celui qui est en puissance de commandement. C'est le droit de commandement redressé, pour l'exercice duquel des formes ont été imposées et qui est débarrassé d'une partie de son libre arbitre.

C'est pour la perfection des deux principales tâches qu'il a à accomplir, veiller à la marche régulière des services publics municipaux, assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité de la ville, que le Maire fait usage de son pouvoir réglementaire. Ce pouvoir fait naître, dans la personne de celui qui remplit les fonctions de Maire, un droit de réglementation, un droit d'injonction, sous forme de défenses et d'autorisations qui sont des mesures de police au sens très général du mot. C'est-à-dire prises pour le développement normal des affaires publiques. Comme complément de ce pouvoir de police, le Maire a la direction de la force de police municipale, mais il n'a pas la réquisition de la force armée. Le Maire s'était vu, par une Ordonnance-Loi N° 157 du 15 octobre 1931, retirer la direction de la police municipale, laquelle avait été placée sous les ordres du Directeur de la Sûreté Publique. C'était enlever au Maire les moyens d'action nécessaires à l'accomplissement de la tâche qui lui incombe ; elle plaçait ce dernier dans une pénible situation et faisait de la Commune un être moral dépourvu de vie. Cette situation a duré sept ans et ce n'est qu'en 1938 que le législateur, appréciant plus sainement les réalités de la vie administrative a, par la loi du 6 juin 1938, fait entrer à nouveau la police municipale dans les attributions du Maire. Rien ne sert, en effet, d'ordonner si l'on ne dispose pas de moyens de contrainte pour assurer l'exécution des décisions prises. Ce sont surtout les agents de la police municipale qui veillent à l'observation des arrêtés municipaux et qui dresseront, en cas de contravention, procès-verbal. L'inobservation des règlements municipaux entraîne pour les contrevenants application de l'article 472, 15° du Code Pénal (amende de un franc à cinq francs inclusivement).

Jusqu'ici on ne constate aucune différence avec ce qui se passe en France, mais voici le point où la législation monégasque se sépare de la législation française. En France, le Conseil Municipal, organe délibérant de la Commune, ne participe pas, sauf certaines exceptions, au pouvoir réglementaire du Maire. Non seulement le Conseil Municipal

ne délibère pas les règlements, mais il n'a pas d'injonction à adresser au Maire d'avoir à prendre tel ou tel règlement ; il peut tout au plus émettre un vœu. Cette pratique est logique, les arrêtés municipaux sont déjà des mesures d'exécution qui sont du ressort du pouvoir exécutif de la Commune. La législation monégasque ne s'est pas inspirée de ce principe. L'article 125 de l'Ordonnance Souveraine sur le Conseil Communal du 7 mai 1910 était déjà net sur le principe « hors les cas d'urgence » dit cet article « les arrêtés réglementaires sont préalablement soumis au Conseil communal... » L'article 46 de la Constitution porte également « Le Conseil Communal statue... sur les matières ci-après : règlements de police municipale locale, d'hygiène, de prévoyance sociale locale ». La nouvelle loi municipale du 3 mai 1920, par le rapprochement des textes que nous citons, ne laisse plus aucun doute sur la participation du Conseil Communal au pouvoir réglementaire du Maire. L'article 127 al. 2, qui reproduit dans ses termes exactement l'article 125 de l'Ordonnance du 7 mai 1910, est formel : « hors les cas d'extrême urgence, les arrêtés réglementaires sont préalablement soumis au Conseil Communal ». De plus l'article 96 qui n'est que la reproduction de l'article 46 de la Constitution porte : « Le Conseil Communal délibère sur les règlements de police municipale, d'hygiène, de prévoyance sociale ».

Ainsi, pour toutes les matières qui sont du ressort de l'activité municipale, les décisions à prendre par voie d'arrêtés réglementaires, doivent obligatoirement être soumises à la délibération du Conseil Communal. Certaines exceptions sont apportées par la loi à ce principe. Rentrent dans ces exceptions le cas d'extrême urgence et les matières énoncées en l'article 127 al. 3 (marchands de comestibles, revendeurs, regrattiers, etc...) pour lesquels le Maire prend, sans être tenu de consulter le Conseil Communal, les arrêtés nécessaires. Par contre, il ressort des textes que les arrêtés individuels échappent à la formalité supplémentaire à laquelle les arrêtés réglementaires sont soumis.

Ces derniers subissent encore une entrave avant leur application ; ils ne deviennent exécutoires qu'après l'expiration du délai d'un mois (art. 128, al. 3). Si l'on songe que les réunions ordinaires du Conseil communal se tiennent tous les trois mois on se rend compte du temps qu'il faudra pour qu'un arrêté réglementaire devienne exécutoire.

Cette façon de procéder devrait attirer l'attention du législateur et être réformée dans le sens d'une séparation entre le pouvoir délibérant et le pouvoir exécutif de la Commune, non seulement par respect du principe de la séparation des tâches, mais encore pour assurer au Maire une plus grande liberté de conception et d'action qui ne nuirait en rien à la bonne gestion des affaires publiques et qui aurait d'autre part le grand avantage de libérer le Maire de la tutelle du Conseil Communal. L'abus de cette liberté nouvelle ne serait pas à craindre, le contrôle de l'autorité supérieure s'exerçant sur les arrêtés réglementaires pris par le Maire.

CHAPITRE VI

LES SERVICES PUBLICS

Généralités

La puissance publique d'un pays s'affirme surtout à l'occasion de la marche des services publics. « La tâche du Gouvernement, dit M. Rolland, touche de très près à celle de la direction et de la gestion des services publics ». Ils constituent dans la vie administrative d'un pays, le phénomène central et ils comportent toute une organisation de pouvoirs, de compétences et de mœurs.

On a dit du droit administratif qu'il était le droit des interventions de l'Etat. Ces interventions se réalisent par les services publics que la puissance publique crée. Ils sont les moyens pour arriver aux fins que l'Etat poursuit. « La nécessité d'imposer, par voie d'autorité, un ordre, une organisation, dans les relations de plus en plus complexes en même temps que modernes, pousse la puissance publique à accroître de plus en plus son champ d'activité, multipliant ainsi les services publics ». Il ne faut pas oublier, et nous le verrons au cours de cet exposé, que les services publics constituent des obligations qui pèsent sur la puissance publique ; ce sont des tâches qui normalement s'imposent aux gouvernants et auxquelles ces derniers doivent, à défaut de l'initiative privée, faire face. Peu importe le moyen qui est choisi pour faire fonctionner le service créé (régie, concession).

La détermination de ce qui est nécessaire au public : les besoins collectifs, est en étroite relation avec les circonstances politiques, économiques et sociales d'un moment déterminé. C'est ainsi que les besoins nés de la guerre en matière de ravitaillement ont fait surgir la nécessité de créer un service du Ravitaillement (Ordonnance-Loi du 21 janvier 1941).

Les règles d'organisation, d'aménagement des services publics ne sont pas fixées de façon immuable ; elles sont également en fonction du moment.

L'étude de la jurisprudence sur cette question ne nous fournit que très peu d'indications. Deux règles concernant les services publics ont été mises en évidence par un jugement du 23 juillet 1931 dans une affaire Administration des Domaines contre Société Anonyme des Bains de Mer, décision qui a été confirmée par un arrêt de la Cour d'Appel en date du 11 mars 1933 et par arrêt de révision du 8 mai 1934. La première règle posée est la *règle de l'adaptation*. Ceci veut dire qu'à tout moment l'autorité compétente a le droit de modifier les règles d'organisation et de fonctionnement du service public, modifications rendues nécessaires par suite de transformations dans les besoins du public. Le jugement du 23 juillet 1931 constate cette règle de la façon suivante « qu'en somme le problème qui est soumis à l'appréciation du Tribunal se réduit à la question de savoir si la puissance publique peut modifier dans l'intérêt du public, les règles ou le régime d'une exploitation qu'elle a concédée à titre exclusif, que sur ce point la doctrine et la jurisprudence sont depuis longtemps fixées pour décider que l'Etat a le pouvoir exorbitant du droit commun, de modifier par voie unilatérale, un traité de concession, mais qu'il ne saurait le faire sans verser une indemnité au cas où ces modifications aggraveraient les prestations auxquelles celui-ci est contractuellement tenu ».

Cette même décision fait apparaître une deuxième règle des services publics : *celle de l'égalité des usagers*. Elle la relève en ces termes : « que d'autre part les règles qui régissent la concession et l'exploitation des services publics, imposent devant le service public l'égalité des usagers auxquels satisfaction doit être donnée au même titre ».

Enfin, la pratique des concessions laisse apercevoir une troisième règle des services publics : *la règle de continuité* à laquelle se rattache étroitement la théorie de l'imprévision (v. cahier des charges de la convention de concession du gaz du 15 décembre 1936 art. 30 al. 3).

Et c'est tout là ce que la jurisprudence nous fournit comme données utiles ; il est vrai que quand le Tribunal parle de doctrine et de jurisprudence, il se réfère à la doctrine et à la jurisprudence françaises. C'est une indication qui nous permettra, en nous aidant de ce qui normalement se fait dans la pratique, d'étayer cette étude sur les traits généraux des services publics.

Nous signalons également que la jurisprudence monégasque a eu l'occasion d'appliquer la théorie de l'imprévision. Un jugement du 17 avril 1940, Véglia Nicolas contre Société des Bains de Mer, le rappelle en ces termes « qu'à la lumière de ces faits, il paraît impossible de ne pas considérer le contrat de concession comme un contrat administratif passé par le Gouvernement en considération de l'intérêt public, qu'il est comme tel soumis à la théorie de l'imprévision, que ses répercussions (de la guerre) sont telles que la théorie de l'imprévision, qui a déjà été appliquée par la juridiction monégasque quand les circonstances l'exigeaient, doit encore recevoir son application aujourd'hui ».

II. — *Définition et détermination des traits caractéristiques du service public*

Le service public peut être considéré comme une entreprise, c'est-à-dire comme une organisation de pouvoirs, de compétences et un ensemble de routines, qui, sous la direction des gouvernants, est destinée à donner satisfaction aux besoins collectifs du public (rend au public d'une façon normale et continue un service déterminé) à défaut d'initiative privée. Nous passerons rapidement sur les traits communs à tous les services publics en quelques pays qu'ils fonctionnent, pour nous arrêter un peu plus longuement sur le régime juridique spécial du service public monégasque qui présente un aspect particulier.

Les deux éléments essentiels de cette définition apparaissent avec évidence. Le service public est d'abord une entreprise et c'est même une entreprise nécessaire, d'une impérieuse nécessité. A un besoin indispensable du public, correspondra à défaut d'initiative privée, la création d'un service public. Ce qui vient d'être dit est très important par sa conséquence : s'agissant de donner satisfaction à une obligation qui leur incombe, les gouvernants garderont toujours, quelle que soit la façon dont cette entreprise fonctionne, le pouvoir de direction, le pouvoir du « dernier mot ».

Voyons maintenant quels sont les éléments qui composent une entreprise. Ces mêmes éléments, à quelques différences près, se retrouvent dans le service public. Tout d'abord le but à atteindre qui conditionne tout l'aménagement et le fonctionnement de l'entreprise. Ce but, variable selon la nature du service à rendre au public (transport, enseignement, etc...) est de procurer à la collectivité un avantage déterminé. La poursuite de ce but ne devra pas s'accompagner, pour la personne morale maîtresse du service, de la recherche d'un avantage, d'un profit quelconque. C'est là une différence avec l'entreprise privée dans laquelle la recherche d'un avantage, d'un profit, ordinairement des bénéfices, est chose normale.

Pour atteindre ce but il faut un personnel, un personnel qui conçoit organise et dirige et un personnel qui reçoit les ordres et les exécute. Il faut encore tout un équipement, du matériel approprié, de l'argent, toutes choses qui, nous le verrons, sont soumises à un régime spécial.

Enfin dans tout service public comme dans toute entreprise privée, il existe une « technique » c'est-à-dire des moyens, des procédés pour atteindre le but ; on retrouve également une vie juridique. Le service public, comme l'entreprise, peut vendre, acheter, appeler ses adversaires en justice, s'y défendre, etc... En poussant plus loin l'observation on peut même apercevoir qu'en dehors de cette vie juridique, on peut trouver une vie interne propre à chaque service qui est faite de routines, d'habitudes bonnes ou mauvaises, et qui donnent à chaque service un aspect particulier.

La façon dont les gouvernants interviennent en créant un service public, importe peu. Qu'il s'agisse d'une régie, d'une concession, ce sont là des procédés techniques propres à l'Administration et que cette dernière emploie comme ferait un particulier qui mettrait son affaire en gérance, pour donner satisfaction au public et par là même éteindre l'obligation qui normalement leur incombe de pourvoir au bien commun. Cette obligation se renouvelle tant que dure le besoin du public, elle évolue, elle est toujours d'actualité, ce qui entraîne pour la personne morale maîtresse du service, la nécessité de s'adapter, de modifier l'ossature, le fonctionnement du service, tout comme le ferait un patron d'une entreprise commerciale ou industrielle quelconque. Ceci a son importance car les gouvernants ne doivent pas abandonner la direction de ce service; ils conservent toujours, le pouvoir du dernier mot en matière d'organisation et de fonctionnement même s'il s'agit de services publics affermés ou concédés (v. jugement du 23 juillet 1931 précité).

Les traits du service public que nous venons de décrire se retrouvent dans tous les services publics de n'importe quel pays. Celui que nous allons analyser peut manquer totalement ou en partie selon les conceptions politiques et juridiques qui sont en honneur dans un pays déterminé. Par exemple, en France, le service public est complètement soumis à un régime juridique spécial, tandis qu'en Angleterre les services publics échappent à ce régime. (v. supra le chap. . . . régime administratif).

Quelle est à ce point de vue la situation du service public monégasque ? Elle est très curieuse. Le service public monégasque n'est pas entièrement soumis au régime juridique spécial. Ceci veut dire que si certaines règles, caractéristiques de ce régime s'y appliquent, d'autres au contraire, ne trouvent pas leur application. Mieux encore, le service public monégasque paraît appartenir à ce groupe de législations dans lesquelles des règles spéciales apparaissent sans qu'il y ait des tribunaux spéciaux. Analysons ce régime juridique spécial et précisons la situation du service public monégasque. Il a paru utile aux gouvernants d'appliquer afin que le service public puisse fonctionner d'une manière satisfaisante, certaines règles spéciales que l'on ne trouve pas dans le droit commun et qui constituent des règles qui depuis longtemps déjà, ont été jugées nécessaires pour mener à bien cette tâche obligatoire des gouvernants. C'est ainsi que le personnel des services publics n'est pas recruté de la même façon que le personnel d'une entreprise quelconque. Tandis que pour les patrons, ouvriers et employés l'opération d'investiture s'analyse en un contrat (contrat civil de louage de services), le fonctionnaire au contraire, se trouve en face de règles préétablies qu'il ne peut discuter et qu'il accepte en occupant sa fonction. Il est dans une situation légale ou réglementaire.

Les contrats sont régis par des règles différentes de celles qui régissent les contrats passés entre particuliers. Certaines formalités sont imposées à peine de nullité (Ordonnances Souveraines du 19 mars 1906 et du

16 juillet 1926) (V. jugement du 24 juillet 1930 Charles Vallée contre Administration des Domaines ; jugement du 8 mars 1912 BarralSylvain contre Administration des Domaines).

La théorie de l'imprévision, c'est-à-dire l'adaptation des contrats passés pour la marche des services publics aux circonstances économiques du moment, est née de cette idée que l'entreprise doit, quoiqu'il arrive, continuer à fonctionner parce qu'il s'agit d'un service public. La rigidité des règles du droit privé est ici incompatible avec les besoins nombreux et variés du public.

Les biens qui dépendent d'un service public déterminé sont soumis eux aussi, à des règles particulières quand il s'agit de les acquérir, de les vendre, etc... L'Administration des Domaines, qui est le gérant de toute cette richesse, a des règles toutes particulières pour administrer ces biens. Les deniers nécessaires au fonctionnement des services publics sont aussi, comme les dépenses qu'ils sont destinés à couvrir, engagés à l'aide de procédés qui ne sont point les mêmes que ceux utilisés par les entreprises privées (engagement, liquidation et ordonnancement des dépenses). La façon dont ils sont administrés constitue les règles de la comptabilité publique, règles que la personne morale maîtresse du service ne peut changer.

Et s'il s'agit de déterminer le tribunal compétent qui va connaître des difficultés qui peuvent naître à l'occasion du fonctionnement du service, la logique qui a fait adopter des règles spéciales, voudrait encore, couronnement de ce système, qu'il y eût un tribunal spécial pour connaître de ces difficultés. Ce tribunal spécial existe en France : ce sont les tribunaux administratifs. Ils font défaut en Principauté. Non seulement ils font défaut, mais, et nous l'avons vu, il n'y a pas de texte qui pourraient permettre de les créer. Conséquence de ce système, qui peut se concevoir, l'Administration pourrait être sous le contrôle des tribunaux judiciaires. Ceux-ci pourraient, en principe, lui adresser des injonctions, formuler des défenses, mais dans la pratique l'autorité judiciaire se garde bien d'user de tels procédés et d'adopter une telle attitude. M. J.M. Crovetto signalait déjà, dans sa thèse, avec quelle circonspection et quelle mesure les tribunaux judiciaires pénètrent dans les attributions de l'Administration.

Nous pensons encore aux décisions unilatérales de volonté administrative pour assurer la marche des services publics. Elles se présentent avec un aspect particulier : elles sont immédiatement exécutoires, obéissance préalable leur est due, sauf ensuite au particulier lésé à se plaindre (V. notamment l'arrêté ministériel du 9 avril 1937 et le différend qui s'est greffé sur cette décision. Jugement Compagnie Industrielle d'Eclairage contre Administration des Domaines et Son Excellence le Ministre d'Etat du 17 juin 1938 et arrêt du Tribunal Suprême du 20 février 1939 (V. Supra : chapitre « conflit de compétence »).

Le régime juridique spécial, dit M. Rolland, « assure ou tend à assurer la prédominance de l'intérêt général qui s'attache au fonctionnement satisfaisant des services publics ⁽¹⁾. Il donne en outre ou tend à donner de plus en plus, aux particuliers des garanties et une sécurité suffisante vis-à-vis de l'Administration ».

Si le service public monégasque correspond bien à la première idée énoncée, il serait intéressant de préciser le contenu et la portée de la deuxième idée et voir si elle répond dans le droit administratif de la Principauté à une conception concrète.

Dans le droit administratif français des garanties existent ; elles se sont précisées peu à peu grâce surtout à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Le régime juridique spécial a été instauré dans le but de faire une administration très forte, de soustraire les divers organismes de cette administration au contrôle des tribunaux judiciaires. Plus tard, s'est fait jour le souci de donner, en face de cette administration aussi puissante, des garanties, une certaine sécurité aux particuliers. C'est surtout depuis que la loi du 24 mai 1872 a attribué au Conseil d'Etat le rôle d'un véritable tribunal, que se sont dégagées les diverses garanties données aux particuliers dans leurs relations avec l'administration (annulation des décisions administratives entachées de certains vices, réparation des dommages, etc.).

La position de l'administré monégasque a déjà été précisée aux chapitres « Pouvoir réglementaire » et « Recours en matière administrative ». Nous avons indiqué que l'on se trouve en présence d'une importante lacune de notre droit administratif, lacune que le voisinage de la France rend encore plus sensible.

Une autre question se pose qu'il nous faut résoudre. Comment distinguer le service public de l'entreprise privée ? A quelles règles, à quelles indications faut-il faire appel ?

Tout d'abord, et c'est la sagesse même, il faut se référer aux textes, car ne l'oublions pas, il s'agit de découvrir quelle a été l'intention des gouvernants en créant cette entreprise et voir si cette création correspond à l'obligation qui pèse sur eux de pourvoir au bien commun. Pour décèler cette intention il faut de toute évidence, se reporter aux textes concernant le service qui pourrait tout aussi bien être un service public qu'un service privé mais offrant un intérêt général. Quelquefois les textes sont très nets et suffisamment clairs et précis. C'est ainsi que la loi N° 49 du 8 juillet 1921 créant un service municipal dénommé « Œuvre de la Crèche et de la Goutte de Lait » ne laisse aucun doute sur l'intention du législateur. L'œuvre constitue bien un service public ; l'article 2 indique qu'elle « constitue un établissement public » (v. aussi les lois N° 127 et N° 128 du 15 janvier 1930 constituant l'Hôpital et l'Orphelinat en établissements publics autonomes). Or, on sait que l'établissement public n'est qu'un service public personnifié. Souvent encore les textes sont

(1) V. M. Jeze : Principes généraux du droit administratif, tome III, pages 4 et suivantes.

imprécis dans les termes qu'ils emploient, mais laissent nettement entrevoir l'intention du législateur quant à la nature du service. Le législateur se contente de dire que le service est doté, a acquis la personnalité civile. C'est ainsi que la loi N° 36 du 15 novembre 1920 portant création du Bureau de Bienfaisance, indique dans son article 10: « Il (le Bureau) est *investi de la personnalité civile...* ». De même la loi toute récente du 19 Décembre 1941 (N° 335) qui a abrogé la loi N° 36 porte dans son article 1^{er} « Il est institué un Office d'Assistance Sociale *investi de la personnalité civile...* »

Quelquefois le législateur indique nettement qu'il ne s'agit pas d'un service public, c'est ce qu'a fait l'Ordonnance-Loi du 4 octobre 1930 qui a créé le « Comité Monégasque d'Assistance et de Secours » dont le but est de venir matériellement et moralement en aide à toute personne dans la détresse, d'améliorer la santé publique, de participer à la défense préventive contre la maladie et de soulager toutes les misères résultant directement de la guerre. L'art. 7 al. 1 porte: « Le Comité Monégasque d'Assistance et de Secours est investi de la personnalité civile, *sans toutefois revêtir le caractère d'établissement public* ».

Lorsque l'intention du législateur ne ressort pas clairement des textes, à quelles autres indications faut-il se référer ? Il faut examiner l'ensemble des règles d'organisation et de fonctionnement qui laissent très souvent transparaître l'intention des gouvernants de créer un service public; il faut également rechercher à qui revient l'initiative de la création (personne privée ou personne publique). Il ne faut également pas oublier de rechercher d'après les règles examinées, qui a le dernier mot en matière d'organisation. Nous avons vu que la personne morale qui crée un service public en garde toujours la direction. Si on découvre qu'elle a conservé le pouvoir de se rendre maître en dernière analyse du fonctionnement de l'établissement il n'y aura pas d'hésitation, l'entreprise envisagée sera bien un service public; dans le cas contraire si elle abandonne cette possibilité c'est que la personne morale n'a pas jugé utile au bien public une telle initiative, on se trouvera alors en présence d'une entreprise privée ou d'un établissement présentant une grande utilité et jouissant même de la personnalité juridique.

Un jugement du 1^{er} décembre 1921, dame Céline Lorenzi contre S.A.S. Monseigneur le Prince de Monaco, représenté par son Administrateur des Domaines, paraît indiquer que l'origine des deniers qui alimentent un établissement n'est pas un élément suffisant pour déterminer la nature de l'entreprise. Le cas d'espèce était le suivant : les époux Lorenzi avaient actionné l'Administration des Domaines parce qu'ils croyaient que l'Institut de Musique présentait le caractère d'une institution d'Etat, autrement dit parce qu'ils croyaient que l'Etat était la personne morale maîtresse du service (dont la nature était à déterminer), assuré par cet Institut de Musique. Le Tribunal rejeta leur prétention. Voici un des motifs: « que le fait qu'il (l'Institut de Musique) a été l'objet de sub-

vention, au nombre desquelles figuraient certaines allocations gouvernementales, loin de lui donner le caractère d'institution d'Etat, tend à établir qu'il avait un budget qui lui était propre et qu'il jouissait ainsi d'une existence indépendante ». C'est-à-dire qu'il était une institution, une entreprise privée.

III. — *Création des Services Publics*

Au Chapitre « Pouvoir réglementaire » nous avons indiqué que la Charte Constitutionnelle, ou mieux, sa modification de 1917, avait laissé au Prince, Chef de l'Etat, la direction suprême des services administratifs. Ces services administratifs et, d'une façon générale, les services publics, qui peut les créer, les supprimer ?

La réponse à cette question, si elle n'est précisée nulle part, ne fait aucun doute. La règle que l'on doit poser est la suivante. A l'origine de tous les services publics se trouve une loi. Leur création est du domaine de la loi. Il faut bien comprendre la portée de cette indication. Cela ne veut pas dire que tout service public soit nécessairement créé par une loi. Il peut très bien arriver qu'une loi permette et habilite une autorité administrative à créer un service public. C'est ainsi que la *loi municipale* du 3 mai 1920 prévoit dans son article 95 al. 3 que « l'autorité communale pourra en outre, être autorisée par Ordonnance Souveraine à créer de nouveaux services publics... »

C'est par application du principe énoncé qu'une Ordonnance-Loi du 21 janvier 1941 a créé un service du Ravitaillement Général.

La création du service décidé, comment va-t-il être amenagé et quelle est l'autorité qui va procéder à cet aménagement ?

Tout d'abord quelle est l'autorité compétente pour élaborer les règles d'aménagement ? La réponse à cette question n'est pas simple ; elle peut comporter différents aspects. Elle se rattache à cette idée très générale et déjà exposée, que le Prince agissant comme détenteur du pouvoir réglementaire, assure l'exécution des lois, à la perfection desquelles nous avons vu la part prépondérante qu'il prend. Il est certain que la loi qui crée un service public déterminé, peut toujours comprendre des règles d'organisation et de fonctionnement de ce service, comme d'ailleurs elle peut se borner à indiquer que le service public est créé et laisser au pouvoir exécutif le soin de fixer les détails d'aménagement du service. C'est une question d'entente préalable. Ceci ne fait pas doute.

Il peut encore arriver qu'en période anormale de crise, où l'on procède par voie d'ordonnance-loi, le soin d'aménager le service soit laissé au Ministre d'Etat. C'est ce qui s'est passé pour le service du Ravitaillement Général. L'article 2 de l'Ordonnance-Loi du 21 janvier 1941 porte : « l'organisation et les attributions de ce service seront déterminées par arrêtés du Ministre d'Etat ». Mais nous indiquons que rien n'empêche

que les détails d'aménagement et d'organisation plus ou moins poussés, soient contenus dans la loi elle-même.

D'une façon générale, et c'est une règle qui est couramment admise, l'aménagement des services publics est de la compétence du pouvoir exécutif. Cette idée se comprend aisément. La personne morale dans les attributions de laquelle se trouve le service public est à même de se rendre compte mieux que quiconque des solutions à adopter pour faire fonctionner normalement le service.

Au principe qu'à l'origine de tout service public se trouve une loi, il paraît exister certaines exceptions. C'est ainsi que le service des Relations Extérieures semble avoir été retenu par le Prince (v. notamment la *Décision Souveraine* du 1^{er} juillet 1918, portant règlement intérieur de ce service). Le service de la Justice rentre également dans ces exceptions. La justice est toujours rendue au nom du Prince.

La question de la suppression des services publics est moins importante. En principe, et puisque ce qu'une loi a pu faire ou a permis de faire, une autre loi peut le défaire; seule une loi, une ordonnance-loi pourra intervenir en la matière. Cette affirmation ne s'appuie sur aucun cas concret, mais uniquement sur la logique.

IV. — *Classification des Services Publics*

La pratique révèle qu'il existe en Principauté quatre sortes de services publics.

1) *Les services gouvernementaux* c'est-à-dire relevant de l'autorité gouvernementale (Finances, Relations Extérieures, Culte, Instruction publique, etc...). Dans cette catégorie nous faisons entrer les Services Judiciaires, lesquels sont par excellence, des services d'Etat c'est-à-dire des services en l'absence desquels il ne sauraient y avoir d'organisation étatique. Cependant nous devons signaler que le principe de la séparation des pouvoirs a rendu ces services indépendants des services du Ministère d'Etat et qu'ils ont à leur tête un chef distinct (Directeur des Services Judiciaires).

2) *Les services publics communaux*, c'est-à-dire relevant de l'autorité communale, tels que Voirie, assainissement, etc...

3) *Les services publics fonctionnant en Principauté à la suite d'accords internationaux*, tels que Postes, Télégraphes, Téléphones, Chemin de fer, Epargne, etc...

4) *Les services publics « mixtes »*. Ce sont des services publics ayant un caractère imprécis, qui, par leur nature ou par les textes, sont municipaux mais qui en fait, sont gérés par l'Etat ou qui même, comme les Travaux Publics, dépendent à la fois de l'Etat et de la Commune (Travaux Publics. Hygiène, Eclairage public, etc...)

Cette dernière catégorie est celle qui au point de vue de l'histoire locale présente le plus d'intérêt parce qu'elle fait ressortir un défaut relatif à l'organisation politique de ce pays : la co-existence de deux personnes morales à circonscription territoriale égale, et qu'elle souligne la difficulté pour ces êtres moraux ayant la même circonscription territoriale, de vivre en harmonie dans le respect de leurs droits et prérogatives.

Quels sont les services publics qui appartiennent à cette catégorie ? On peut y faire entrer les Travaux Publics, l'Hygiène et bon nombre de services, repris depuis 1936, de la Société des Bains de Mer comme l'éclairage, l'entretien des routes, l'assainissement, etc... lesquels sont par leur nature des services purement locaux et qui incomberaient à ce titre, à l'autorité communale.

En ouvrant la session 1940-1941 le Maire, M. Auréglià, a, dans une allocution adressée à ses collègues, prononcé les paroles suivantes :

« S'il est équitable que nous ne soyons pas responsables des services qui ne font pas partie de notre administration, il est nécessaire que ceux qui, par l'objet auquel ils sont affectés et par la volonté des textes, intéressent les affaires communales, soient placés sous notre direction et notre contrôle... Vous savez mes chers collègues, qu'il n'en est pas ainsi pour certaines matières. Ainsi, tandis que les rues, places et chaussées font partie du domaine public communal (art. 149 de la loi municipale), leur entretien est conféré à *des services qui ne sont même pas placés sous le contrôle de l'autorité municipale*. Cependant l'article 95 de la loi municipale stipule : « sont communaux et administrés par l'autorité communale... 2° les services d'hygiène, de la Voirie et de l'Assainissement ». Et l'article 159 ajoute : « Seront obligatoirement inscrites au budget communal les dépenses suivantes : 8° les dépenses d'entretien, de nettoyage, de balayage, d'éclairage et d'adduction d'eau concernant les rues et places faisant partie du domaine public communal... »

« Cette règle impérative n'est pas appliquée. Le Service des Routes est rattaché au Département Ministériel des Travaux Publics ; le Service de l'Assainissement a été concédé par le Gouvernement à une Société privée ; l'éclairage public relève d'un service gouvernemental ».

« La Commune est une propriétaire qui, en fait, ne peut gérer sa propriété ».

Examinons en donnant quelques précisions, la situation de quelques uns de ces différents services.

a) *Travaux Publics*

Quelle est la situation du service des Travaux Publics ? Dans la séance du Conseil Communal du 29 mars 1934, il a été dit ceci : « La Commission des Travaux de la Voirie estime que le service des Travaux Publics *dépendant en partie de l'Administration Communale*, il convient

d'examiner la réorganisation éventuelle de ce service... Le Maire (M. Auréglià) préconise la nomination d'une Commission pour l'étude d'une réorganisation du Service des Travaux Publics et des Bâtiments Domaniaux — M. Reymond fait observer que ces services ne sont pas purement municipaux et que la nomination d'une Commission d'étude risquerait de dépasser la compétence du Conseil Communal ».

Le Gouvernement dans sa réponse du 18 mai 1934, a précisé la situation de ce service de la façon suivante : « Aux termes de l'article 95 de la loi Municipale du 3 mai 1920, le service des Travaux Publics ne *dépend de la Mairie qu'en ce qui concerne la Voirie. Ce service est donc principalement un service d'Etat* et il semble dans ces conditions, que la mise à l'étude d'un projet de réorganisation, tel que paraît l'envisager le Conseil Communal, soit de la compétence du Gouvernement Princier ».

D'autre part le fait qu'il existe au Gouvernement un département des Travaux Publics et affaires diverses ayant à sa tête un Conseiller du Gouvernement, laisserait supposer que c'est principalement un service d'Etat. D'ailleurs, l'Ordonnance du 14 avril 1911 sur les attributions du Conseiller du Gouvernement et affaires diverses porte dans son article I^{er} : « Le Conseiller du Gouvernement pour les Travaux Publics et affaires diverses est chargé de la direction des services suivants :

« I. — Services des Travaux Publics (entretien ou contrôle d'entretien des voies publiques... travaux neufs ou de grosses réparations, etc...) ».

En résumé, ce service était communal quand il fonctionnait comme service de la voirie (les rues, places et chaussées de la Principauté affectées à la circulation, à l'exception des voies qui sont le prolongement des routes françaises, faisaient partie du Domaine Public communal) ; et c'est aussi et principalement, dit le Gouvernement, un service d'Etat puisqu'il forme la tâche principale d'un Conseiller du Gouvernement et que les crédits nécessaires sont inscrits au budget de l'Etat.

b) Hygiène

La situation de ce service est bien différente de celle des Travaux Publics. De par les textes il paraît être un service municipal (Art. I^{er} Ordonnance du 10 juin 1909 créant un service municipal d'Hygiène ; art. 9 Ordonnance du 7 mai 1910 ; art. 95, loi municipale du 3 mai 1920). La tendance actuelle, qui s'inspire de l'idée que le Ministre d'Etat a gardé la haute main sur tout ce qui concerne l'hygiène publique de la Principauté, prenant en cela la suite du Gouverneur Général, est la suivante : on laisse, rattachée à la Mairie, la partie de ce service général qui touche les besoins municipaux ; pour le surplus, c'est-à-dire les besoins plus étendus, plus généraux, le service devient un service d'Etat. Cette évolution est nettement marqué par le texte de l'Ordonnance Souveraine du 30 avril 1935 qui est ainsi libellé :

Article Premier. — Le Directeur du Service d'Hygiène et de salubrité publique (il n'est plus question du service municipal d'hygiène) est nommé par Ordonnance Souveraine.

Article II. — Le Directeur est placé sous l'autorité du Ministre d'Etat et du Conseiller du Gouvernement pour les Travaux Publics et affaires diverses *en ce qui concerne les services d'Etat* et sous l'autorité du Maire *en ce qui concerne les services municipaux*.

La nomination de l'actuel Directeur du Service d'Hygiène et de salubrité publique, fut l'occasion pour la Municipalité et le Gouvernement de préciser leurs positions respectives quant à cette évolution du service. Dans la séance du Conseil Communal du 17 décembre 1936, il a été dit ceci : « La Commission a, en effet, estimé que le traitement de ce fonctionnaire ne devait plus être supporté par le budget communal et cela en conformité de l'art. 136 de la loi municipale du 3 mai 1920, disant que tous fonctionnaires municipaux sont placés sous l'autorité du Maire. Tel n'est pas le cas du Docteur B. qui a été nommé Directeur du Service d'Hygiène et de salubrité publique sans que l'autorité communale ait même été consultée. Il convient donc que le service municipal d'hygiène soit dirigé par un fonctionnaire municipal, le Docteur B., demeurant, s'il convient au Gouvernement, Directeur du service gouvernemental d'hygiène, rattaché au Département des Travaux Publics.

« En dehors de l'économie annuelle de francs le Maire pourra envisager un meilleur rendement de ce service et avoir un contact permanent avec les responsables des diverses branches de l'Hygiène Municipale, fraudes, abattoirs, marchés, assainissement, voirie... »

La réponse du Gouvernement fut la suivante :

« La question des francs sera examinée par la Commission des Economies. Pour le surplus, le Conseil de Gouvernement croit devoir faire remarquer que le Docteur B. a été nommé à la direction du service d'Hygiène en remplacement du Docteur M. dont il touche l'indemnité et exerce les fonctions, que celles-ci soient gouvernementales ou municipales. Il ne saurait être question, sous prétexte d'incorporer au budget de l'Etat l'indemnité attribuée au Docteur B., de scinder en deux le service d'hygiène et de placer à la tête de chaque section un chef de service différent. Cette manière de voir serait d'ailleurs contraire non seulement aux intentions du Gouvernement... Elle irait notamment à l'encontre des dispositions de l'art. 2 de l'Ordonnance Souveraine du 30 avril 1935 ».

En résumé, ce service était à l'origine essentiellement un service municipal et pour certaines raisons, il se trouve être aujourd'hui, en vertu d'un texte, transformé en un service général qui se sépare petit à petit de la Mairie pour se rapprocher du Gouvernement et comprenant deux sections, la section municipale et la section gouvernementale.

c) *Eclairage public*

C'est encore un service bâtarde, anciennement concédé par l'Etat et géré par la Société des Bains de Mer en contre-partie du monopole qui lui était accordé, de l'exploitation des jeux ; il a été repris par la puissance publique en 1936. La loi municipale du 3 mai 1920 en avait fait un service communal.

Art. 159. — Seront obligatoirement inscrites au budget communal les dépenses suivantes :

8°. — Les dépenses d'éclairage...

En octobre 1936, ce service a été repris par le Gouvernement et il est traité comme un service gouvernemental. Il est actuellement concédé à la Société Monégasque d'Electricité.

V. — *Concession des services publics*

La concession de service public est l'opération par laquelle une administration se décharge sur un particulier du soin de faire fonctionner un service public. L'entreprise s'effectuera aux frais, risques et périls du concessionnaire avec cependant un large droit de regard de la personne morale maîtresse du service.

Cette définition laisse apparaître la nécessité de concilier les intérêts du concessionnaire, lequel ne doit cependant pas faire au détriment du public, des bénéfices excessifs et le bon fonctionnement du service, lequel ne doit sous aucun prétexte, être interrompu (règle de la continuité du service public).

Tous les services publics à caractère industriel ont été concédés.

Le service de distribution du Gaz l'a été à la Compagnie Industrielle d'Eclairage à laquelle s'est substituée la Société Monégasque du Gaz, par convention du 15 décembre 1936, approuvée par Ordonnance Souveraine du 23 décembre 1936. Le service de distribution d'électricité a été concédé à la Société Monégasque d'Electricité par convention en date du 15 janvier 1938. L'assainissement a été concédé à la Société Monégasque d'assainissement, par convention du 15 janvier 1938.

La dernière concession en date est celle qui a accordé le monopole de la radiodiffusion dans la Principauté, à la Société « Radio-Monte-Carlo ». Elle a été approuvée par Ordonnance Souveraine du 23 mars 1942.

Il est d'ailleurs assez rare de ne rencontrer qu'une concession de service public. La plupart du temps cette concession sera toujours assortie d'une concession de travaux publics, laquelle comporte à la fois des travaux à exécuter et le service à gérer. L'exemple typique de la conces-

sion de service public est la concession de transport public par automobile. Ce service public a été concédé à la Compagnie des Autobus Monégasques.

Si on analyse une concession voici ce que l'on y découvre.

Quant à la forme. — La concession se présente sous forme d'une convention, mieux encore d'un contrat, qui doit suivre les prescriptions édictées par l'Ordonnance Souveraine du 16 juillet 1926 c'est-à-dire qu'il *doit à peine de nullité*, être revêtu de la signature de l'Administrateur des Domaines et du visa du Conseiller du Gouvernement pour les Finances et de celui du Ministre d'Etat.

Outre cette convention il intervient encore un *acte approbatif* donné par *Ordonnance Souveraine*. « Est approuvée la convention de concession intervenue, le entre notre Administrateur des Domaines et pour (objet de la concession). »

A notre avis, cette formalité, qui habilite d'une façon formelle et indiscutable l'agent de l'Etat qui a signé la convention et entérine cette habilitation, est la preuve irréfutable que cette convention a été valablement passée. Elle doit être exigée comme *formalité substantielle* en l'absence de laquelle le contrat de concession ne saurait produire aucun effet. Elle est indépendante du contrat lequel a ses formes propres imposées par l'Ordonnance Souveraine du 16 juillet 1926. Elle intervient en dernier lieu, une fois réglées toutes les stipulations conventionnelles. Elle est « l'acte d'institution de la situation de service concédé »⁽¹⁾. C'est une décision réglementaire unilatérale qui attire à elle et autour de laquelle s'agrègent tous les droits et toutes les prérogatives propres à la puissance publique (droit de percevoir des taxes, droit d'occuper le domaine public, etc...). Elle crée une situation *réglementaire* qui se rapporte à l'institution du service en tant que service concédé, à son aménagement, à son exploitation, à l'octroi au profit du concessionnaire, des droits de puissance publique qui lui sont nécessaires pour atteindre le but poursuivi par le service.

La troisième pièce du système, c'est le cahier des charges, lequel est la suite logique de la convention. Il contient en détail, les droits et obligations du concessionnaire, le détail des prix ou taxes qu'il est autorisé à percevoir sur le public, etc...

Dans quelques concessions anciennes on ne trouve que l'Ordonnance Souveraine et le cahier des charges. C'est ainsi que l'Ordonnance Souveraine du 29 novembre 1861 a accordé à la Compagnie P.L.M. « la concession de la section du Chemin de Fer de Nice à la frontière d'Italie traversant le territoire de la Principauté ». Cette même Ordonnance a déclaré d'utilité publique la construction de la dite section. Le cahier des charges relatif à cette concession date du 5 octobre 1864.

(1) Hauriou : Précis de droit administratif et de droit public, 12^e édition, p. 1016, Note 2.

En pratique convention et cahier des charges sont publiés au *Journal de Monaco*, qui est le journal officiel de la Principauté.

Quand au fond. — Dès trois documents que comporte une concession il résulte des droits et obligations réciproques à la charge des deux parties. Les uns découlent de la situation réglementaire, les autres de la convention et du cahier des charges. Ces droits et obligations varient suivant la nature de la concession.

Généralement le concessionnaire a le droit d'user du domaine public de la personne morale concédante (droit d'occupation pour les ouvrages qu'il construit là où ils sont implantés). C'est un droit exclusif de jouissance ; il rentre dans la catégorie des droits administratifs c'est-à-dire qu'il est temporaire et révocable, mais il peut être opposé tant que la concession n'a pas été rachetée, non seulement aux tiers mais aussi à l'Administration concédante. La logique du système le veut ainsi. Il n'y a pas de jurisprudence sur cette importante question.

Le concessionnaire a encore « les droits que les lois et règlement confèrent à l'Administration en matière de travaux publics » notamment l'expropriation. L'article 19 du cahier des charges de la concession à la Compagnie P.L.M., du Chemin de fer, est très net en ce sens, il est ainsi conçu :

Art. 19. — L'entreprise étant d'utilité publique, la Compagnie est investie pour l'exécution des travaux dépendant de sa concession de tous les droits que les lois, règlements confèrent à l'Administration en matière des travaux public, soit pour l'acquisition des terrains, par voie d'expropriation, soit pour l'extraction, le transport et le dépôt de terres, matériaux, etc...

Le concessionnaire a encore le droit de percevoir des usagers du service public, des taxes, qui sont fixées par le cahier des charges. Il a également droit à des indemnités si des obligations nouvelles lui sont imposées (v. jugement du 23 juillet 1931, confirmé par arrêts de la Cour d'Appel et de la Cour de Révision, Administration des Domaines contre Société Anonyme des Bains de Mer, précités). Par contre il est obligé de continuer à faire fonctionner le service même si par suite de circonstances nouvelles, son exploitation se trouve être en déficit. La jurisprudence monégasque admet dans ce cas que le concessionnaire peut obtenir des indemnités compensatrices grâce à l'application de la théorie de l'imprévision.

L'Administration de son côté succèdera, en principe gratuitement, à l'expiration de la concession, au concessionnaire. Elle garde, nous l'avons vu, la haute main sur le service concédé et peut à tout moment (c'est le pouvoir du dernier mot) intervenir non seulement pour se rendre compte de la manière dont le concessionnaire s'acquitte de sa tâche, mais encore pour veiller à ce que les règles capitales de fonctionnement du service public soient observées (règles de la continuité et de l'égalité des usagers devant le service).

L'Administration peut encore prononcer ou faire prononcer par le juge les clauses pénales prévues au cahier des charges (v. titre II du cahier des charges du 5 octobre 1864 pour la concession du chemin de fer). Une question intéressante qui se pose à ce sujet est la suivante : l'Administration peut-elle *sans passer par le juge*, grâce à son pouvoir d'action d'office et par décision exécutoire, prononcer ces mesures ? Et si l'on admet une telle possibilité, la décision administrative ainsi intervenue peut-elle être soumise à l'appréciation des tribunaux ?

L'arrêt du Tribunal Suprême du 20 février 1939, dans l'affaire du gaz, que nous avons déjà examiné au chapitre « conflit de compétence » va nous permettre de répondre à ces questions. Si le cahier des charges prévoit que l'Administration a le droit de prononcer elle-même ces mesures (mise en régie, déchéance), elle le fait à ses risques et périls. Le Tribunal Suprême dans ce cas d'espèce, a indiqué que « la compagnie concessionnaire était fondée à saisir le Tribunal de Première Instance d'une action tendant au rétablissement, à peine d'astreinte, de l'exécution de la convention ».

Cette décision reconnaît donc le droit pour le concessionnaire, non pas de se pourvoir en annulation (cette voie de recours n'existant pas), mais de demander sa réintégration dans ses droits tels qu'ils résultent de l'acte de concession, sous une astreinte déterminée. M^e Paul Boncour qui occupait dans cette affaire pour la Compagnie Industrielle d'Éclairage, admet dans sa note en réponse aux conclusions de M. le Procureur Général, que dans l'hypothèse où le concessionnaire « aurait été replacé à la tête de sa concession, la situation serait alors différente et le tribunal aurait été valablement saisi d'une action en dommages intérêts pour le préjudice causé par la mise en régie provisoire ».

Et si le cahier des charges est muet, quelle solution faudra-t-il adopter ? Le juge pourra-t-il appliquer ces sanctions bien que n'étant pas contenues dans le contrat administratif lequel doit en principe se suffire à lui-même ?

CHAPITRE VII

LE DOMAINE PUBLIC

SECTION PREMIERE

FORMATION DU DOMAINE PUBLIC

Idées générales :

Il existe dans la Principauté de Monaco, comme dans tous les pays administrativement organisés, un domaine public qui correspond à la nécessité de chaque instant de laisser à la disposition du public et des services publics, certaines portions du territoire. Cette idée explique l'institution des expropriations pour cause d'utilité publique, le caractère de réquisition du domaine public et la nature un peu particulière de la propriété de ce domaine qui est plus fiduciaire que réelle et subjective puisqu'elle est en réalité dans l'intérêt de la collectivité. Nous verrons ultérieurement que, en raison même de ce caractère de nécessité, les textes déclarent le domaine public inaliénable et imprescriptible et que ces deux conséquences de la domanialité publique le distinguent de la propriété privée.

Il est une question qui fait l'objet de controverses toujours ouvertes : c'est celle de l'histoire de la formation du domaine public. Deux thèses s'affrontent : l'une se trouve exposée dans le rapport sur l'organisation constitutionnelle de la Principauté, l'autre, qui est tout à l'opposé, est la thèse soutenue par M. Louis Auréglià. Nous allons les exposer assez brièvement l'une et l'autre.

Les auteurs du rapport sur l'organisation constitutionnelle de la Principauté ont, avant tout, cherché à établir le caractère patrimonial des biens du Prince. « Dans les conditions où ils se trouvaient » disent-ils « les Princes furent toujours libres d'aliéner en tout ou en partie le domaine dont ils étaient les maîtres absolus par droit de conquête, de succession, d'acquisition ou par force de traités ». A leurs yeux, dit M. Auréglià, « la Principauté était encore en 1910, une seigneurie féodale, le territoire de la Principauté, la chose du Prince, sa propriété privée ». L'exemple principal qu'ils en donnent est la cession de Menton et de Roquebrune consentie à la France en 1861,

cession « considérée par le Gouvernement Français comme une cession de *patrimoine personnel* ». Les conséquences qu'ils tirent du caractère patrimonial du Domaine des Princes de Monaco sont les suivantes :

- 1) Le droit du Prince sur ces Domaines est absolu et souverain ;
- 2) Le Prince et ses successeurs ont le *jus utendi* et *abutendi* avec toutes ses conséquences et, au premier chef, le droit d'aliénation ;
- 3) L'impossibilité d'établir la distinction entre ce qui serait à Monaco, le Domaine particulier du Prince et le Domaine public de l'Etat.

Ces trois conséquences bien précisées, les auteurs du rapport écrivent « qu'en concédant une Constitution, il appartient à S.A.S. de faire le départ entre ce qui serait à l'avenir le Domaine privé, propriété du Prince et le Domaine public, propriété de l'Etat ».

La constitution d'un domaine public ne pourrait se faire qu'en respectant les principes suivants :

- 1) Le domaine public ne peut être constitué que par *prélèvement* sur le Domaine privé du Prince ;
- 2) Le domaine public ne peut être constitué que par *acte souverain* du Prince comportant un don gratuit à ses sujets ;
- 3) La création du domaine public étant une conséquence du nouvel état de choses, c'est dans la *loi constitutionnelle* elle-même que doivent être indiqués les immeubles donnés par le Prince au domaine public de la Principauté.

Telle est, assez brièvement exposée, la thèse soutenue par les auteurs du rapport. C'est sur les principes par eux posés que sont intervenus les textes ayant trait au domaine public (ordonnance constitutionnelle de 1911, Ordonnances Souveraines des 2 avril 1911, 27 septembre 1929 et loi municipale du 3 mai 1920). Si cette thèse a reçu l'adhésion de certains esprits, d'autres au contraire, n'ont pu admettre les idées des hommes de science étrangers au terroir ; ils ont mis en avant d'autres explications. M. Louis Auréglià a vivement critiqué leur conception.

Nous allons faire valoir leurs arguments qui tendent à détruire complètement les principes d'action sur lesquels a été basée notre constitution domaniale.

1° La conception de la souveraineté comportant la patrimonialité qui est celle des jurisconsultes auteurs de la Constitution, est tenue pour anachronique, désuète et inconciliable avec la conception moderne du droit public. La Principauté de Monaco aurait-elle été en ce début du XX^e siècle, le seul Etat féodal parmi les Etats d'Europe ?

2° L'existence dans la Principauté d'un domaine public était déjà révélée par le Code Civil de 1881. Les articles 432 et suivants de ce code séparent nettement le domaine public du domaine du Prince.

Art. 432. — « Les chemins, routes, places et rues à la charge du

Trésor, les voies ferrées, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades et généralement toutes portions du territoire de la Principauté qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée sont considérées comme des dépendances du *Domaine Public* ».

Art. 433. — « Le lit des torrents et cours d'eau font partie du *Domaine public* ».

Art. 434. — « Les portes, murs, fossés et remparts des places de guerre et des forteresses font aussi partie du *Domaine public* ».

Les auteurs de la Constitution ont purement et simplement écarté ces textes constitutifs de domanialité publique. Ils auraient dû les utiliser puisqu'ils posaient le principe et formaient l'assiette même de notre domaine public, pour approfondir cette notion, en donner le critérium et enfin pour rechercher le principe qui devait présider au partage des biens du domaine public entre l'État et la Commune. Ils ont soutenu pour écarter ces textes que « dans la réalité des faits, cette distinction se trouve dépourvue de sanction pratique. Qu'il s'agisse de chemins, de routes, places, etc... du lit des torrents dont il est question aux articles 432 et 433, ou des biens vacants, des terrains déclassés et des remparts, dont parlent les articles 435 et 436, le droit du Prince sur ces domaines est absolu et souverain ». Ce raisonnement spécieux, allait à l'encontre même des deux conséquences de toute domanialité publique, l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité.

De cet argument, on doit tirer la conclusion suivante, dégagée par M. Aurégia dans ces termes : « cela prouve manifestement que l'existence du domaine public ne date pas de la Constitution de 1911 et que dès lors à cette dernière date, *c'est à tort que l'on a prétendu le créer par prélèvement sur le Domaine du Prince* ».

3° A l'argument : le droit du Prince comporte le *jus utendi* et *abutiendi* le plus absolu avec toutes les conséquences y compris le droit d'aliénation, les partisans de la thèse que nous exposons répondent qu'il ne peut en être ainsi. Le droit public coutumier de la Principauté aurait-il consacré le principe de l'aliénabilité du Domaine de la Couronne ? Ce serait un « singulier oubli d'un principe déjà consacré dans la monarchie absolue française et dans l'Europe entière dès le XV^e siècle : celui de l'inaliénabilité du domaine de la Couronne. Le droit d'aliénation refusé au Roi Soleil il y a 250 ans, serait reconnu aux Princes de Monaco au XX^e ».

Une application pratique du principe posé par les jurisconsultes a été faite par le traité du 17 juillet 1918 passé avec la France, et qui contient entre autres choses, la reconnaissance du droit qui appartient au Prince, d'aliéner le territoire national au profit de la France et de nul autre (art. 6).

4° A la base de l'édifice des jurisconsultes il y a un défaut, une erreur ; ils ont confondu souveraineté et domanialité ; domaine public et territoire national.

Voilà brièvement exposées les deux thèses qui s'opposent et dont la seconde nous paraît respecter le plus les données historiques et être plus conforme à la tradition de ce petit pays.

Quoi qu'il en soit, en l'état actuel des textes et du fait même de l'octroi de la charte constitutionnelle, on ne peut plus confondre le Prince et l'Etat monégasque, personne physique et personne morale, leurs domaines respectifs ont été, par des lois et des ordonnances que nous retrouverons, nettement délimités.

SECTION II

LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE

La question que nous devons maintenant résoudre est celle de la condition juridique des dépendances du domaine public. Ces dépendances sont-elles des propriétés administratives ou constituent-elles des biens, soustraits à toute espèce de propriété et dont l'administration aurait la garde ou la surintendance ?

Les auteurs du droit administratif français sont divisés sur cette question.

Dans la Principauté, elle n'a jamais été sérieusement discutée. On tend cependant à admettre la thèse du domaine public propriété administrative; on cite outre les arguments habituels puisés dans le droit administratif français, des arguments de textes et on invoque la tradition. Les exemples cités remontent assez loin dans notre histoire, du temps où la Commune se comportait déjà en véritable propriétaire de certains biens (maisons, champs, moulins à huile et à farine, fours, etc...) qui étaient administrés par les syndics sous la direction du « Parlement » et dont elle percevait les revenus.

Certains textes ne laissent aucun doute sur la nature du droit de l'Administration et parlent de terrain *appartenant à l'Etat*. Il faut surtout mentionner l'ordonnance sur les travaux publics du 6 juin 1858 notamment les articles 13 et 15.

Nous citons ces textes, ils ont leur importance.

Art. 13. — Les travaux concernant les établissements et édifices appartenant au Domaine... sont de la compétence et dans les attributions du Comité des Travaux Publics.

Art. 15. — (Qui est devenu l'article 15 Ordonnance Souveraine 15 avril 1911) « Le Comité des Travaux Publics donnera son avis.

8° Sur les questions concernant les *terrains appartenant à l'Etat*, le long du rivage de la mer.

La loi municipale de 1920 porte dans son article 149: « Le Domaine public communal comprend tous les biens *appartenant à la Commune...* ».

Contre ces divers arguments nous n'avons trouvé dans toute la jurisprudence qu'une seule décision qui affirme la thèse contraire. C'est un arrêt de la Cour d'Appel du 11 mars 1933, confirmé par arrêt de révision du 8 mai 1934, rendu dans une affaire entre l'Administration et la Société des Bains de Mer. Nous citons le considérant essentiel de cet arrêt.

« Considérant que vainement le Domaine soutient que, jouissant de la personnalité civile, il doit être considéré comme un client qui ne se différencie nullement d'un particulier; que c'est en sa qualité de propriétaire d'immeubles qu'il demande la fourniture du gaz, qu'en effet, la *nature juridique* du Domaine s'oppose à cette prétention. Le Domaine constitue une personne publique qui en l'espèce réclame pour un service public *mais il n'est pas et ne peut jamais être considéré comme un propriétaire ordinaire n'ayant pas et ne pouvant pas avoir la propriété au sens légal du mot*, des immeubles pour lesquels il réclame (il s'agissait de la fourniture du gaz par la Société des Bains de Mer concessionnaire, pour le chauffage du nouveau Palais de Justice) *il en a seulement la garde, la surintendance rien de plus*, ces immeubles sont par essence inaliénables, or le droit essentiel d'un propriétaire est de pouvoir disposer de sa chose. Ils ne sont même pas susceptibles de propriété privée comme le prouvent les termes des art. 432 C.C. et 1^{er} de la loi 124 du 15 janvier 1930 ».

Nous faisons remarquer que la thèse de l'Administration des Domaines était bien celle de la propriété. Cette prétention on l'a vu, a été fortement combattue et n'a pas été admise par la Cour.

Au terme de cette courte discussion nous pouvons dire que les dépendances du domaine public sont des propriétés administratives d'une nature particulière, que les textes proclament imprescriptibles et inaliénables et qui ont une destination spéciale, celle de satisfaire aux besoins du public ou à ceux des services publics.

Principe de Domanialité et ses conséquences. — L'affectation administrative à l'utilité publique, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité qu'elle entraîne.

En 1922, le Conseil National faisait figurer dans ses revendications, et comme une réforme très importante à réaliser, la distinction du domaine public et du domaine privé et M. Louis Auréglià signalait à plusieurs reprises et notamment au cours de la séance du 9 décembre 1924, les inconvénients de cette lacune. Cependant dès 1911 une indication du principe de domanialité était contenue dans le rapport sur l'organisation constitutionnelle de la Principauté dans lequel il était question

« d'affectation au service de la collectivité ». Cette indication fut insérée dans l'ordonnance constitutionnelle du 5 janvier 1911, dont l'article 5 dit de certaines dépendances du domaine public, qu'elles « demeureront toujours affectées à la *circulation publique* ». L'ordonnance du 2 avril 1911, prise en application de l'ordonnance constitutionnelle ne contient aucune indication se référant à un principe certain de domanialité. Ce n'est qu'en 1920 que la loi municipale précise dans son article 49, un peu plus le contenu de ce principe ; cet article stipule ; le domaine public communal comprend tous les biens appartenant à la Commune et *affectés à un service public communal* ». Mais c'est avec la loi N° 124 du 15 janvier 1930 sur la délimitation des Domaines que le principe de la domanialité a été posé très nettement et d'une façon générale. L'article 1^{er} de cette loi porte en effet : « Le Domaine public comprend les *biens affectés à l'usage public, à un service public ou à un service d'utilité publique...* »

Toute la domanialité publique repose sur cette idée. A ce principe l'Ordonnance constitutionnelle du 5 janvier 1911 a apporté, pour des raisons politiques, une dérogation.

Certains biens, énumérés par l'Ordonnance Souveraine du 27 septembre 1929 et qui rationnellement devraient être compris dans le domaine public, font partie, pour des motifs politiques, du Domaine privé du Prince. Sont-ils également protégés par l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité ?

Logiquement, puisqu'ils font partie d'un patrimoine privé, ils ne devraient pas être protégés par ces deux règles. Il faudrait également dire que l'usage du public sur ces dépendances ne constitue qu'une tolérance de la part du Prince souverain, tolérance subordonnée à son consentement et dont il ne dépendrait que de lui d'y mettre fin. En fait, ces biens continuent à être considérés comme de véritables dépendances du domaine public, affectés à l'usage du public et des services publics ; ils sont traités au point de vue de leur administration et de leur utilisation, comme tels. D'ailleurs, on pourrait croire que la loi 124 du 15 janvier 1930 a, dans la nouvelle répartition des dépendances domaniales qu'elle a opérée, implicitement abrogé cette ordonnance du 27 septembre 1929.

Ces diverses dépendances du domaine public sont actuellement reconues, classées et délimitées par les soins de l'Administration. L'intervention administrative établit, dit M. Hauriou, « un élément d'affectation qui relève de la volonté administrative et l'emporte sur l'élément de destination naturelle. Il s'ensuit que les conséquences de la domanialité publique au lieu d'être dictées par une sorte de nature physique des choses, prennent figure d'institution purement juridique dictée par la nécessité de l'affectation à l'utilité publique...⁽¹⁾ ». C'est cette constatation qui nous permet de dire que les dépendances du domaine public peuvent, puisque par

(1) Précis de droit administratif et de droit public 12^e éd. p. 790.

leur nature elle ne sont pas impropres au commerce de la vie privée (indisponibilité réelle), être, après désaffectation, valablement aliénées et prescrites.

L'article 3 de l'Ordonnance Constitutionnelle du 5 janvier 1911 est le premier texte de droit administratif dans lequel se trouve mentionné le principe de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public, conformément aux conclusions du rapport des trois juristes auteurs de la Constitution. Nous citons ce rapport parce qu'il laisse très nettement apparaître que l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité ne sont édictées que comme conséquences de l'affectation à l'utilité publique.

« Si Votre Altesse Sérénissime, » dit ce rapport, « a renoncé (c'est la thèse du prélèvement) aux droits qu'Elle tient de ses ancêtres sur les biens qu'Elle affecte au Domaine Public, c'est pour qu'à l'avenir ces biens ne puissent être détournés de leur destination, qu'ils demeurent affectés au service de la collectivité. Il est donc indispensable que ces biens soient dans la donation que vous en faites, frappés d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité ». Ces deux conséquences du principe de domanialité ont été depuis consacrées par d'autres textes législatifs concernant le domaine et notamment par la loi Municipale du 3 mai 1920. (art. 151) et la loi N° 124 du 15 janvier 1930 sur la délimitation du Domaine. (Article Premier).

Il semble que le principe de l'inaliénabilité du domaine public soit dans notre droit administratif, un principe constitutionnel. L'article 3 de la Constitution s'exprime ainsi : « Le domaine public de la Principauté est constitué par prélèvement sur le domaine privé du Prince. Il est inaliénable et imprescriptible ».

On peut déduire la règle de l'inaliénabilité de la combinaison des articles 432, 1440 et 2226 du Code Civil monégasque. L'article 432 fait entrer dans le domaine public « toutes les portions du territoire de la Principauté qui ne sont pas susceptibles de propriété privée » ce texte met donc les dépendances du Domaine public hors du commerce de la vie privée. L'art. 1440 a contrario, pose alors le principe de l'inaliénabilité et l'art. 2226 celui de l'imprescriptibilité : « on ne peut prescrire le domaine des choses qui ne sont point dans le commerce ».

La règle de l'imprescriptibilité assure le maintien en l'état des dépendances du domaine public ; elle s'oppose à ce que le particulier qui a usurpé une partie de ce domaine en devienne propriétaire ou même puisse y établir une servitude ; elle s'oppose à toute usucapion ou usurpation du domaine ; elle rend imprescriptible soit l'action en revendication domaniale, soit l'action négatoire de servitude. Un arrêt du 17 décembre 1921 Domaines contre Tréglià a fait application de l'article 432 et a décidé que « la servitude non œdificandi (qui grevait le terrain objet du litige) n'a pu s'éteindre par la prescription ».

Il est une autre règle qu'il nous faut signaler, laquelle est d'ailleurs, commune au domaine public et au domaine privé, c'est celle de l'insaisissabilité des dépendances de ces domaines.

Nous avons vu plus haut, que dans le rapport des trois juriscultes français, la subordination de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité à l'affectation est nettement indiquée: « c'est pour qu'à l'avenir ces biens ne puissent être détournés de leur destination, qu'ils demeurent affectés au service de la collectivité. Il est donc indispensable que ces biens soient... frappés d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité ». La loi municipale spécifie bien, dans son article 157, « que le domaine public communal est inaliénable et imprescriptible *tant qu'il n'est pas désaffecté* ».

De cette subordination nous tirons les conséquences suivantes :

1° L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité ne peuvent subsister que tant que dure l'affectation ;

2° L'aliénation volontaire est possible : il suffit qu'elle soit précédée d'une désaffectation. La règle de l'inaliénabilité ne constitue donc pas un obstacle insurmontable à l'aliénation volontaire ; elle impose seulement la nécessité de procéder préalablement à une désaffectation dont le résultat est de faire tomber le bien désaffecté dans le domaine privé de la personne morale.

Cette deuxième conséquence prouve bien que l'inaliénabilité des dépendances du domaine public ne tient pas à la nature physique de ces dépendances, mais bien à une nécessité tirée de l'affectation à l'utilité publique.

La règle de l'inaliénabilité fait, des dépendances du domaine public, des biens d'une nature spéciale qui, s'ils sont en dehors de tout commerce de la vie privée tant que dure leur affectation et en raison même de cette affectation et des services qu'ils rendent à la collectivité, peuvent cependant se prêter à toute une floraison de droits de nature administrative. La pratique et les textes nous en offrent de nombreux exemples, c'est-à-dire qu'il ne faut pas appliquer à notre matière la stipulation de l'article 983 du Code Civil « il n'y a que les choses qui sont dans le commerce qui puissent être l'objet de conventions ». Deviennent donc possibles, les actes qui ont pour but soit des aliénations soit des constitutions de droits réels de *nature administrative* à la condition que l'affectation n'ait pas à souffrir de ces opérations.

Nous verrons que ces aliénations et ces constitutions de droits réels ne sont possibles que parce qu'ils sont assortis, dès leur naissance, du caractère de précarité. Le type de ces droits réels est la concession (de travaux publics et de services publics) et le droit réel de jouissance qu'elle confère est temporaire, révocable ou rachetable. (Voir la convention du 15 décembre 1936, passée entre le Gouvernement de la Principauté et la Compagnie Industrielle d'Eclairage et portant concession du service de fabrication et de distribution du gaz).

Par suite du partage du Domaine public entre les administrations publiques, il peut arriver qu'une personne morale administrative ait besoin d'une dépendance du domaine public appartenant à une autre per-

sonne administrative. Il peut en résulter, soit une mutation, soit un changement d'affectation réglés par un accord entre les personnes morales intéressées. Nous en avons un exemple dans l'arrêté ministériel du 22 janvier 1931 « mettant à la disposition de l'autorité Communale une dépendance du domaine public » (de l'Etat).

Par quelles sanctions le respect des règles de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité va-t-il être assuré ?

Dans l'arrêt du 17 décembre 1921, Domaines contre Tréglià, le Domaine s'est servi de l'action en revendication domaniale pour faire échec aux prétentions de son adversaire et la Cour, après avoir infirmé le jugement du Tribunal de Première Instance, a, en effet, déclaré que la servitude au profit du Domaine n'avait pu s'éteindre par la prescription.

L'action en revendication domaniale, qui n'est autre que le droit de propriété à l'état contentieux, peut toujours être intentée par l'Administration pour récupérer une partie de son domaine qui aurait été distraite de son patrimoine; elle est imprescriptible comme le droit lui-même. Ce sont là les seules solutions certaines de notre droit administratif.

Quid de la vente d'une dépendance du domaine public alors qu'elle n'a été précédée d'aucune désaffectation ? Le principe de l'inaliénabilité voudrait qu'une telle vente fût déclarée nulle. Et cette nullité sera-t-elle absolue ou relative; pourra-t-elle être couverte par la ratification émanant du service bénéficiaire de l'affectation ? Devraient également être repoussées par l'exception de domanialité basée sur l'affectation à l'utilité publique, toutes les actions qui tendraient à faire sortir définitivement du patrimoine public, les biens qui le composent.

SECTION III

LES DÉPENDANCES DU DOMAINE PUBLIC LEUR AFFECTATION

Les textes relatifs au domaine public (lois, ordonnances) procèdent tous, nous l'avons vu, de l'idée émise par les trois jurisconsultes dans leur rapport sur l'organisation constitutionnelle.

Cette idée de la formation du Domaine public par voie de prélèvement sur les biens privés de S.A.S. le Prince, met la Principauté de Monaco, au point de vue de la domanialité publique, dans une situation assez spéciale. Ajoutez à cette situation le fait matériel de la confusion du territoire du petit Etat monégasque et de la Commune, seules personnes morales publiques, et l'on aura une idée des difficultés rencontrées pour opérer le classement des biens du domaine public, dans celui de l'Etat ou dans celui de la Commune.

Deux questions très nettes étaient à considérer :

1° Celle de l'importance du domaine public, en tant que masse, qui aurait dû recevoir une solution très nette par l'application du critérium de la domanialité : l'affectation à l'utilité publique.

2° Celle de la répartition des diverses dépendances domaniales dans le domaine public de l'Etat ou dans celui de la Commune.

Il est à signaler au sujet de la première question, l'anomalie contenue dans l'ordonnance du 2 avril 1911. L'article 3 de la Constitution de 1911 après avoir énuméré certaines dépendances du domaine public (rues, places, etc...) ajoutait : « en font également partie (du domaine public), *en sus des immeubles dont il est parlé aux art. 432 et 433 du Code Civil (de 1881)*, les terrains et bâtiments qui seront énumérés dans l'ordonnance qui sera rendue par le Prince ».

Cette ordonnance est intervenue le 2 avril 1911. Elle a réduit l'énumération des dépendances du domaine public contenues dans les articles 432 et 433. Ont notamment disparu, les voies ferrées, les lais et relais de la mer. L'ordonnance du 2 avril 1911 a été déclarée par certains esprits, « irrégulière, inconstitutionnelle ». Elle a permis que des lais de la mer situés au quartier industriel de Fontvieille, soient exclus du domaine public. Ces terrains ont du être rachetés tout dernièrement, pour permettre la construction du Stade Louis-II.

La formation d'un domaine public a eu beaucoup à souffrir de l'ancien état de choses. Administrativement, tous les biens domaniaux de quelque nature qu'ils fussent (privés, publics de l'Etat ou de la Commune) étaient gérés par le même organisme. « L'inconvénient » disait M. Aurégia à la séance du 9 décembre 1924, au Conseil National « c'est qu'avec le mode d'administration actuel, on peut disposer librement, aliéner même des immeubles ou des terrains que nous considérons comme appartenant au domaine public, sans consulter ni tenir au courant le Conseil National ou le Conseil Communal ». Actuellement, les trois domaines, celui du Prince, celui de l'Etat et celui de la Commune ont été séparés et sont respectivement administrés par les services de la personne morale dans le domaine de laquelle ces diverses dépendances figurent.

L'application pratique de la thèse officielle de la constitution du domaine public par prélèvement sur le domaine du Prince a surtout été faite dans une ordonnance souveraine en date du 27 septembre 1929, intitulée « Ordonnance Souveraine portant prélèvement sur le domaine privé du Prince des domaines public et privé de l'Etat et de la Commune ».

L'article premier porte « Sont prélevées sur Notre Domaine Privé pour constituer les Domaines public et privé de l'Etat et de la Commune, en outre des biens expressément visés par l'article 3 de l'Ordonnance Constitutionnelle du 5 janvier 1911, les articles 432 et 433, 434 du Code Civil et l'article 149 de la loi sur l'organisation municipale du 3 mai 1920, les immeubles ci-après énumérées » (suit l'énumération).

De ce texte, il ressort que la formation et la constitution du domaine public quoique étant des conséquences normales de l'idée que certains biens doivent nécessairement être mis à la disposition du public et des services publics, seraient dues surtout à la volonté et à la générosité du Prince. Cette idée fait que l'existence du domaine public est de formation toute récente.

Ces biens affectés au service de la collectivité, auraient toujours dû exister, mais c'est la volonté du Prince qui, par donation, a créé le domaine des personnes publiques. L'origine de ces biens, leur provenance et surtout leur affectation nouvelle sont autant de traits originaux de notre droit administratif.

Cette masse de biens, énumérés dans l'ordonnance du 27 septembre 1929, devait servir à constituer les domaines public et privé de l'Etat et de la Commune.

Le Prince laissait au législateur le soin de régler leur sort. Les lois N^{os} 124 et 125, toutes deux du 15 janvier 1930, ont tranché la question et en ont opéré la répartition dans les domaines publics et privés de l'Etat et de la Commune.

Le classement de ces biens domaniaux, exception faite de quelques dépendances, pour lesquelles aucun doute n'était possible (Mairie, cimetière, hôtel du Gouvernement, etc...) s'est effectué selon des conceptions particulières et personnelles, nous voulons dire subjectives. La lecture des procès-verbaux ne nous a pas fait apparaître d'idée générale, et encore moins de critérium pour le classement délicat, il est vrai, des diverses dépendances du domaine public. Le Conseil Communal, dans sa séance du 13 février 1927, émettait des doléances : « le Conseil Communal constate qu'effectivement, faute d'un exposé des motifs ou d'un procès-verbal explicatif, le classement arrêté par la Commission de délimitation paraît ne répondre à *aucun critérium rationnel mais à des directives souvent arbitraires*. Il semble qu'il eût été plus logique de procéder par définition non par énumération ». Les critiques du Conseil Communal étaient justifiées. On n'en a pas moins procédé par énumération.

La Commune a été traitée en parent pauvre, elle a surtout reçu des lavoirs et des W.-C. (v. art. 4 loi n^o 125). Elle méritait mieux. Nous ne comprenons pas par exemple, les raisons pour lesquelles les écoles primaires, ont été classées dans le domaine public de l'Etat. Est-ce parce que l'enseignement dépend d'un service se rattachant au Ministère d'Etat ?

S'il est normal que le lycée soit classé dans le domaine public de l'Etat, le classement des écoles primaires dans le domaine public communal est une solution qui s'impose. Nous basons notre façon de voir sur la triple argumentation suivante :

a) Un argument d'analogie avec ce qui se passe en France : nous ne pensons pas que l'exiguïté de notre territoire et le fait que territoire de l'Etat et territoire de la Commune se confondent soient susceptibles

de modifier la nature des biens. Or, les biens que nous venons de mentionner font, en France, partie du domaine public communal ;

b) Une nette séparation des tâches incombant à l'Etat et à la Commune. Nous croyons que l'Etat a surtout pour mission de s'occuper des intérêts supérieurs du pays, des relations avec les gouvernements étrangers. Il n'entre point dans ses attributions de s'occuper directement de questions qui n'ont qu'une importance très locale, tout au plus est-il appelé à en connaître que très indirectement par la mise en jeu de son pouvoir de tutelle sur la Commune ;

c) La nette distinction entre les services publics de l'Etat et les services publics communaux et surtout le but qu'ils doivent atteindre. C'est le point de savoir si le service public auquel a été affecté la dépendance domaniale a pour but de remplir une mission nationale ou bien une mission strictement locale. C'est la considération du but à atteindre qui est essentielle en se plaçant soit sur le terrain national soit sur le terrain local.

Nous ne prétendons pas avec ces idées résoudre toutes les difficultés, mais nous pensons en aplanir un certain nombre. C'est ainsi par exemple, que nous approuvons le classement des Casernes des Carabiniers dans le domaine public de l'Etat parce qu'il nous semble que ces derniers ont un service national à remplir ; ils ont une mission à peu près semblable à celle que remplit en France la Gendarmerie Nationale ; ils font par ailleurs partie de la force armée et ils doublent en quelque sorte les services de la Sûreté publique ; mais par contre nous considérons le classement des Casernes des Pompiers (loi 125 art. 2) dans le domaine public de l'Etat comme illogique. Et là encore appliquons les idées énoncées. En quoi un service public d'incendie est-il national ? Est-ce l'affaire d'un gouvernement de s'occuper de pompiers et de pompe d'incendie ? N'est-ce pas là une besogne strictement locale pour la perfection de laquelle la Commune est toute désignée. Le service public d'incendie devrait dans la répartition des tâches, être considéré comme un service communal, ce qui entraînerait le classement des biens y afférents dans le domaine public communal.

De même nous classons les jardins publics de Saint-Martin, de Sainte-Barbe et le Jardin Exotique dans le domaine public de l'Etat ; car, uniques en leur genre, ils présentent un intérêt touristique de premier ordre. Et qui dit tourisme dit intérêt national. Au contraire, le Parc Princesse Antoinette qui ne présente pas la même importance touristique que le Jardin Exotique a été classé à juste titre, par loi N° 125, dans le domaine public de la Commune.

Ce ne sont là que des exemples que nous proposons à la perspicacité du lecteur.

SECTION IV

L'ADMINISTRATION DU DOMAINE PUBLIC

§ 1. — *RIVAGE DE LA MER — VOIES DE COMMUNICATION*

A. — Affectation et désaffectation du rivage de la mer

L'affectation des rivages de la mer à l'utilité publique est une nécessité évidente : on n'accède à la mer que par le rivage. Elle ne résulte pas d'acte administratif, c'est un fait évident qui s'impose. Il est tout naturel que le rivage soit laissé à la jouissance du public, l'accès à la mer ne doit en aucun cas subir de restrictions.

Ce principe n'a cependant pas empêché certaines occupations privatives de se produire. C'est ainsi que la Société des Bains de Mer occupe, avec son établissement de bains de Larvotto et avec le nouveau Casino d'été, la plus importante partie du rivage de la mer.

La désaffectation est de même nature ; elle résulte du fait très naturel du retrait des eaux de la mer en un certain point du littoral et du fait que la partie de terre ainsi abandonnée se trouve rattachée à la terre ferme. C'est le relais proprement dit.

L'Administration n'intervient que pour fixer la limite du nouveau rivage. Le retrait des eaux a été important ; il a laissé apparaître, surtout au quartier industriel de Fontvielle, d'assez grandes étendues de terre, dont nous avons déjà parlé. Il en a été de même au Larvotto où se trouvent les bains de la Société des Bains de Mer.

Actuellement, la question de la délimitation du rivage de la mer n'a plus une très grande importance. La création de la route du bord de mer lui a enlevé tout intérêt. Elle a suscité quelques difficultés vers 1890 lorsqu'il a fallu opérer la délimitation du rivage maritime avec les propriétés Briguiboul, de Sigaldi, de Laforest de Minotty et avec la Compagnie P.L.M.

La question des limites du rivage de la mer a surtout été agitée en 1896. A cette date, la solution à laquelle on paraît s'être arrêté est la suivante. Nous l'indiquons très sommairement ; elle ne présente plus qu'un intérêt rétrospectif.

La délimitation devait se faire par arrêté du Gouverneur Général sur le rapport d'une Commission qui devait opérer des descentes sur les lieux et procéder à ses opérations contrairement avec le propriétaire. Cet arrêté du Gouverneur Général, au cas où les propriétaires étaient lésés par la délimitation, ne pouvait être attaqué puisqu'il n'existait et qu'il n'existe toujours pas de contentieux administratif ; on admettait par contre, le recours devant le Tribunal Supérieur aux fins

d'indemnité. La délimitation était opérée sous réserve des droits de propriété des tiers.

Dans notre droit administratif actuel il n'y a aucune règle établie. Cette lacune ne tire pas trop à conséquence puisque, nous le répétons, surtout le littoral maritime de la Principauté il existe une route de bord de mer dont la construction a tari la source des procès qui auraient pu naître à l'occasion de la délimitation du domaine maritime.

La seule dépendance du domaine public maritime pour laquelle l'opération de la délimitation était intéressante, et qui présentait un intérêt évident était le port. Une Ordonnance, en date du 1^{er} février 1931, a eu précisément pour objet la délimitation des quais et dépendances du Port.

B. — Routes et voies de communication

Il ne faut pas hésiter à employer pour les voies de communication les termes de classement et de déclassement qui correspondent à ceux d'affectation et de désaffectation (art. 153, 1^o, loi municipale; lettre du Président du Conseil National du 23 juin 1926 au Gouvernement et réponse du Conseiller du Gouvernement pour les Finances au sujet du déclassement).

Notre droit administratif actuel ne distingue que deux sortes de routes :

1^o Celles, énumérées par l'Ordonnance du 27 septembre 1929, qui sont le prolongement des voies françaises et que le législateur, nous l'avons vu, a fait tomber dans le *domaine privé* du Prince, pour des motifs de politique internationale et qui du point de vue administratif sont traitées comme de véritables dépendances du domaine public. On peut même se demander si la loi 124 du 15 janvier 1930 n'a pas implicitement abrogé l'ordonnance du 27 septembre 1929 et fait tomber (l'article 2 est très général dans son énumération) ces voies qui sont le prolongement des voies françaises, dans le domaine public de l'Etat.

2^o Toutes les autres rues, places et chaussées de la Principauté affectées à la circulation que l'article 149 de la loi municipale classait dans le domaine public de la Commune et que la loi 124 du 15 janvier 1930 (art. 2, al. 1) a fait tomber dans le domaine public de l'Etat.

Art. 2 al. I. — Font partie du Domaine Public de l'Etat: les rues, places, routes et chemins affectés à la circulation; les ports, les havres, les cours d'eau et torrents, et généralement, toutes les portions du territoire de la Principauté non susceptibles de propriété privée.

Le classement étant l'acte administratif qui affecte une portion déterminée de terrain à un chemin, devrait intervenir dans les trois circonstances suivantes :

1^o Pour créer un chemin qui doit être incorporé au domaine public;

2° Pour faire tomber un chemin déjà existant, dans le domaine public ;

3° Pour faire changer un chemin de catégorie.

L'effet le plus courant du classement est de faire tomber dans le domaine public, un chemin, une voie de communication nouvellement créé. Les articles 149 in fine et 150 de la loi municipale illustrent ce principe « les voies nouvelles... seront incorporées au domaine public de la Commune à partir du jour où l'arrêté du Maire déclarant la voie ouverte aura acquis force exécutoire ».

Le déclassement au contraire, est l'acte administratif qui a pour but de faire sortir du domaine public une route, un chemin.

Nous n'avons pas d'exemple de déclassement total d'une route.

Quelles sont les autorités qui procèdent à ces deux opérations administratives ? Les textes nous fournissent la réponse. Nous faisons immédiatement remarquer que, contrairement à ce qui se passe en France, où c'est la même autorité qui procède au classement et au déclassement, le principe ici est que la même autorité n'est pas compétente pour ces deux opérations. L'article 149 in fine, de la loi municipale donnait compétence au Maire pour procéder à l'opération du classement. Les décisions y relatives, prises sous forme d'arrêtés municipaux, étaient des décisions soumises à approbation ; elles ne devenaient exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure (art 97, 6°).

Actuellement et depuis que par la loi 124 du 15 janvier 1930 les rues, places et chaussées de la Principauté font partie du domaine public de l'Etat, il nous paraît logique de dire que le classement devrait se faire par Ordonnance Souveraine. Aucun texte ne contient cette précision.

D'après la loi municipale la désaffectation était prononcée par Ordonnance Souveraine sur la demande du Conseil Communal (art. 150). Les articles 1 de la loi 124 et 7 de la loi 125, toutes deux du 15 janvier 1930, ont modifié ce point.

La désaffectation et mieux le déclassement ne pourra désormais plus être prononcé que par une loi. Ces deux articles sont dans leurs termes, très généraux ; ils parlent de « Domaine Public » et de « retour des biens désaffectés dans le domaine privé de l'Etat ou de la Commune ».

Dans la Principauté, l'opération qui est beaucoup plus importante, c'est l'alignement. C'est un acte unilatéral pris par l'autorité administrative et qui a pour but de reconnaître et de fixer les limites des voies de communication déjà existantes ; c'est un acte de bonne administration pris tant dans un intérêt général que dans l'intérêt de la voirie. (V. le chapitre IV, paragr. 4 du règlement de voirie du 3 avril 1930).

Le droit d'alignement est un droit de puissance publique, ce qui veut dire que l'autorité administrative seule, est compétente pour fixer les limites d'un chemin.

L'alignement peut être translatif de propriété (translation de propriété pleine et entière débarrassée de ses charges, purgée de ses droits réels) quand il sert à l'élargissement ou au redressement de la voie publique. (Art. 99 du règlement de Voirie).

Le Plan Régulateur

Le plan régulateur dont il est parlé dans le règlement de voirie, a été dressé par le service des Travaux Publics dans un but de salubrité et d'esthétique de la ville, après achèvement de la voirie. Toutes les constructions existantes non conformes aux dispositions de ce plan ont été frappées d'alignement (art. 96 du règlement).

Quels sont les effets de ce plan régulateur ?

Deux hypothèses sont à envisager. L'une se rapporte au cas où l'alignement a restreint la largeur de la voie ; elle est prévue par l'art. 98 du règlement général de voirie : « lorsque par suite de la mise à l'alignement d'une construction projetée, une partie de la voie publique se trouve transformée en hors ligne, ce hors ligne peut être réuni à la propriété riveraine ». Le texte ne parle pas d'un droit de préemption qui serait donné aux propriétaires riverains sur ce hors ligne au droit de leur propriété. Il lui laisse seulement la possibilité d'en demander l'annexion. Il serait équitable et fort logique d'accorder aux propriétaires riverains ce droit de préemption.

L'autre hypothèse se rapporte au cas contraire : la voie se trouve élargie. L'article 99 du règlement semble consacrer la solution suivante : les terrains non bâtis sont réunis ipso facto à la voie publique sans procédure d'expropriation moyennant le paiement d'une indemnité fixée à l'amiable ou par le Tribunal d'Expropriation à dire d'experts. Les effets profonds de l'expropriation se produisent. Cette parcelle de propriété se trouverait réunie à la voie publique libre de toutes charges, purgée de tous droits réels. La pratique paraît être en sens contraire. Il nous a été affirmé que la procédure d'expropriation, avec ses lacunes et ses inconvénients, était nécessaire quelle que soit l'importance de la parcelle de terrain comprise dans les limites fixées par le plan. A notre avis l'article 99 du règlement de voirie permet de se passer de la procédure d'expropriation dans le cas d'alignement, ce dernier étant translatif de propriété. Quant aux terrains bâtis, l'article 107 dit que « tous ouvrages confortatifs sont interdits dans les constructions en saillie sur l'alignement... ». Ils sont frappés de la servitude de reculement avec défense de procéder à des travaux confortatifs et d'y faire des exhaussements. A leur démolition le terrain sera réuni à la voie publique, mais le règlement de voirie est muet sur le point de savoir sur quelles bases sera réglée l'indemnité.

Protection des limites par l'alignement

La législation de l'alignement qui se trouve dans le règlement de voirie, contient les moyens de protéger les limites de la voie une fois fixées. L'article 5 de ce règlement porte que « en cas de construction d'une maison neuve ou de clôture d'un terrain à la limite d'une voie publique existante ou projetée, le propriétaire doit demander... l'alignement... de la voie publique devant sa propriété ». Ces prescriptions s'appliquent également aux maisons ou aux clôtures à reconstruire après démolition. Ces alignements individuels indiquent la ligne séparative de la voie publique telle qu'elle est fixée par le plan régulateur. Ils sont donnés sur place, préalablement au commencement des travaux, par le Service des Travaux Publics (article 5 du règlement de voirie).

L'alignement individuel constitue une des conditions de l'autorisation de bâtir.

De l'autorisation de bâtir

L'obligation de la demande d'autorisation de bâtir n'a pas seulement été instituée dans le but de protéger les limites de l'alignement, mais aussi dans un souci de salubrité, d'embellissement et d'esthétique de la ville. L'article premier du règlement de voirie établit l'obligation d'obtenir du Gouvernement, pour toute construction, l'autorisation préalable. Cette autorisation est accordée, sous forme d'arrêté, par le Ministre d'Etat et n'est valable qu'une année. Un délai de quatre mois est donné à l'Administration pour répondre. Passé ce délai le propriétaire devient-il libre de bâtir selon son plan, et l'Administration ne peut-elle plus lui imposer des modifications ? Le règlement général de voirie ne prévoit pas le cas. Nous pensons que la solution logique consisterait dans le système de l'approbation tacite. Cependant dans la pratique, il en est autrement : aucune construction n'est possible qu'après avoir obtenu l'autorisation prévue par le règlement de voirie (jugement du 23 janvier 1942 dans l'affaire Cappa-Albesano contre Administration des Domaines, Trésorier Général des Finances, confirmé par arrêt du 7 février 1942).

§ 2. — La Police du Domaine Public

Les Servitudes Administratives

La police de la voirie se propose un double but. Le premier consiste à assurer la circulation sur les voies publiques. C'est la police du roulage ; le second, c'est d'assurer la conservation de ces voies de communication. C'est de cette deuxième qu'il s'agit.

Les règles pour la conservation de la voirie sont des règles pénales ; elles ont pour but d'imposer à tout le monde l'obligation de respecter le

domaine public et de n'y commettre aucune détérioration. Leur inobservation amène le contrevenant devant les tribunaux répressifs judiciaires (tribunal de simple police et tribunal Correctionnel en appel). Deux actions naissent au profit du propriétaire de la voie : l'action pénale qui a pour but l'application d'une amende au contrevenant (art. 472, 5° ; 480, 10° et 11°), et l'action civile pour la réparation des dommages subis (jugement du tribunal supérieur du 18 août 1863). Le 15 février 1868, deux procès-verbaux de contravention ont été dressés par le chef-cantonnier de Monaco, pour dégâts causés à la voie publique.

La distinction classique entre la grande et la petite voirie n'existe pas dans la Principauté, malgré ce que laisserait supposer l'art. 472, 5° du Code Pénal, qui est analogue au texte français.

Une loi du 3 janvier 1925, édictait l'obligation pour l'Administration de faire transcrire au Bureau des Hypothèques toutes les servitudes administratives publiques. Cette obligation ne s'est imposée à l'administration que jusqu'à la mise en vigueur du règlement général de voirie. Ce règlement de voirie a été publié le 3 avril 1930. Les servitudes administratives n'ont plus, à compter de cette date, à être transcrites. Un jugement du 11 février 1937, Robin contre Administration des Domaines, a fait application de ces principes (v. supra chapitre responsabilité des administrations publiques).

§ 3. — *Les utilisations du Domaine Public*

A. — Les utilisations collectives du public

Les utilisations collectives du public se produisent essentiellement en matière de circulation; elles constituent la forme pratique de la liberté d'aller et de venir. On ne circule librement que dans les lieux publics et il ne viendrait à l'idée de personne de vouloir exercer ce droit dans une propriété privée. La seule question que l'on puisse se poser est celle des limites à imposer à ces utilisations. Des règlements de police en règlent l'exercice. Ces utilisations collectives se résument en un droit de circulation accordé au public à la condition de respecter les règles de l'ordre public et celle de la circulation et en un droit d'arrêt et de stationnement momentanée pour les véhicules circulant sur la voie publique. Le stationnement devant la porte des maisons n'est que l'exercice normal du droit d'accès. Point n'est besoin d'une autorisation administrative pour pouvoir jouir de ces droits, et aucune indemnité ne peut être perçue par l'Administration tant que le stationnement et l'occupation qui s'ensuit, n'excèdent pas l'usage normal du domaine.

B. — Les utilisations individuelles du domaine public

Sous ce titre général nous classons :

1° Les aïssances de voirie; 2° Les permis de stationnement temporaire ou de dépôt ou de plaçage (droit de place) et 3° les occupations

temporaires ou permissions de voirie. Nous allons examiner tour à tour ces diverses utilisations du domaine.

1° *Les aïssances de voirie.*

Elles ne sont pas fondées, comme les autres occupations privatives du domaine public, sur des actes administratifs ; elles résultent d'un fait, par exemple de travaux de construction, auxquels un propriétaire riverain de la voie publique procède ; elles impliquent une situation déterminée entre le propriétaire et l'administration riveraine de la propriété, situation qui comporte des droits que l'on appelle « aïssances de voirie » (droit d'accès, droit de vue, servitude de recevoir les eaux de pluie provenant du toit de l'immeuble bâti) et qui profitent à la propriété. Ces utilisations privatives sont des servitudes d'une nature particulière, qui sont opposables à tous.

2° *Les permis de stationnement temporaire ou de dépôt ou de plaçage.*

L'arrêté ministériel du 30 décembre 1916, relatif aux concessions et occupations temporaires du domaine public, ne définit pas ces occupations mais, d'après les exemples, nous verrons que la matière est sensiblement la même que dans le droit administratif français, sauf les droits et prérogatives de l'Administration laquelle ne trouve aucun contre-poids à son pouvoir discrétionnaire.

Les permis de stationnement peuvent être définis : l'occupation temporaire et privative d'un emplacement déterminé du domaine public sous la condition que cette occupation se fasse sans modifier en quoi que ce soit l'assiette du domaine et sans qu'il y ait incorporation au sol d'aucune construction. Elles doivent se faire « *salva rerum superficie* ». Il résulte de là qu'aucune immobilisation n'est possible. L'exemple le plus courant et le plus fréquent est celui des kiosques à journaux, des tables, guéridons et chaises sur les trottoirs publics.

Quant aux droits de place qui autorisent la perception de la redevance de plaçage dans les marchés couverts et à l'occasion des foires, leur nature est indécise. Un jugement de Justice de Paix, du 12 mai 1937, décide « que les droits de place situés sur le domaine public bien que pouvant constituer des prix de location, d'emplacement, *ont le caractère d'impôts indirects et non le caractère de baux* ». Quelle est la juridiction qui connaît des contestations au sujet des droits de place ? On sait qu'en France, les Juges de Paix ont une compétence toute spéciale (loi du 19 juillet 1905) ; dans la Principauté, ce même jugement de Justice de Paix, a, en s'appuyant sur l'article 6 paragr. 1 du Code de Procédure Civile et sur la thèse du domaine public formé par prélèvement sur le domaine privé du Prince, déclaré l'incompétence du Juge de Paix dont la juridiction est toute d'exception. C'est la seule jurisprudence relative aux droits de place que nous avons pu relever. L'intervention du légis-

lateur serait sur ce point, souhaitable. En attendant et en l'état des textes et de la jurisprudence, le Tribunal de Première Instance est compétent pour connaître des litiges relatifs aux droits de place.

La question de savoir si ces occupations temporaires du domaine public peuvent être refusées ne fait plus de doute. L'Arrêté ministériel du 30 décembre 1916 porte en effet, que « *les décisions de rejet* de la demande seront notifiées au pétitionnaire par les soins de l'Administration des Domaines ». L'Administration a, comme on le verra, un pouvoir discrétionnaire d'appréciation.

Par qui sont délivrés les permis de stationnement sur les dépendances du domaine public et sur les voies qui sont le prolongement des routes françaises ?

La loi 124, en date du 15 janvier 1930, indique, après avoir fait passer les rues, places, routes et chemins qui faisaient partie du Domaine public communal dans le domaine public de l'Etat, que « à l'égard de ces rues, places, routes et chemins, *l'autorité communale* exercera... les pouvoirs réglementaires en ce qui concerne la police urbaine, l'hygiène et le régime des *occupations temporaires* dont elle assurera la réglementation dans les formes et conditions prévues par la loi municipale ».

D'autre part la loi municipale du 3 mai 1920 portait déjà en son article 117, 1° « le Maire délivre... les permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur les voies publiques communales (c'était l'époque où les rues, places, etc... faisaient partie du domaine public communal).

En attribuant compétence au Maire pour la délivrance des permis de stationnement, le législateur a respecté le principe sur lequel repose cette attribution de compétence, à savoir que les permis de stationnement ne comportant pas de modification de la voie, intéressent la circulation et doivent être accordés par l'autorité qui à la police de la circulation.

Ces permissions de voirie sont réglementées par des arrêtés municipaux en date des 3 janvier et 15 mai 1935. Les demandes doivent être adressées au Maire; elles sont instruites par les services municipaux et sont soumises à redevance au profit de la Commune suivant un tarif fixé par l'arrêté municipal dans son article 6.

3° *Les occupations temporaires du domaine public* (permission de voirie, concessions).

Il s'agit là encore d'une occupation temporaire et privative d'une partie déterminée du domaine public, mais à la différence du permis de stationnement, elle suppose une emprise sur le domaine, une modification de son assiette et de sa consistance, modification qui ne peut être apportée qu'après entente avec l'Administration.

On peut citer comme exemple, les appareils distributeurs d'essence quand l'installation de ces appareils comporte la création de fosses per-

manentes et même ces carrelages portant indication de maisons de commerce, incrustés dans les trottoirs. Des permissions de voirie peuvent également être accordées aux distributeurs d'eau, de gaz et d'électricité. Les concessions dans le cimetière font également partie de cette catégorie⁽¹⁾.

L'autorité compétente pour délivrer les permissions de voirie est l'autorité propriétaire de la dépendance. Il s'agit, ne l'oublions pas, d'y faire des travaux, or, seul un propriétaire peut donner une telle autorisation.

L'article 117, 2° et 5° de la loi municipale (3 mai 1920) donnait compétence au Maire pour délivrer les occupations temporaires (concessions, permissions de voirie) à l'époque où la Commune était propriétaire des rues, places de la Principauté (art. 149). La loi municipale abrogeait implicitement l'arrêté ministériel du 30 décembre 1916, lequel, pris en exécution d'une Décision Souveraine, attribuait compétence au Ministre d'Etat pour la délivrance de ces occupations.

La loi n° 33 du 16 juin 1920 revient au système établi par l'arrêté ministériel du 30 décembre 1916. L'article 3 de cette loi porte « jusqu'à la mise en vigueur du règlement général de voirie, les autorisations de bâtir et les autres permissions de voirie mentionnées dans le paragraphe 2 et 5 de la loi municipale, art. 117, continueront à être délivrées par le Ministre d'Etat... »

Un mois après que la loi municipale eût, dans son article 117 et alors que la Commune était propriétaire des rues et places de la Principauté, attribué compétence au Maire pour délivrer les permissions de voirie, la loi du 16 juin 1920 lui enlevait cette tâche pour la confier à nouveau au Ministre d'Etat.

Ce règlement de voirie prévu par la loi du 16 juin 1920 est entré en vigueur le 3 avril 1930. On n'y trouve aucune disposition se rapportant aux permissions de voirie de telle sorte que, actuellement, il ne fait pas de doute que ces permissions sont, conformément au principe qui veut que ce soit le propriétaire de la dépendance qui les délivre, accordées par le Ministre d'Etat, la loi 124 du 15 janvier 1930 ayant fait, nous l'avons vu, passer les rues, places, routes et chemins dans le domaine public de l'Etat.

Cependant M. Louis Auréglià, constatait dans son discours d'ouverture de la session 1941-1942 du Conseil Communal qu'entre autres errements « les autorisations de bâtir et les autres permissions de voirie, suivant l'article 117 de la loi municipale et l'article 3 de la loi 33 du 16 juin 1920, devraient être délivrées par le Maire. Elles le sont par les Services Gouvernementaux ». M. Auréglià ajoutait : « ce chaos administratif, imputable à des habitudes déjà anciennes, désoriente les admi-

(1) Pour les concessions dans les cimetières v. la loi 136 du 1^{er} février 1930 et l'article 117, 4° de la loi municipale.

nistrés et engendre désordre et manque de coordination dans les administrations ».

Toutes ces occupations temporaires du domaine public sont accordées moyennant redevance. Lorsqu'elles le sont par une personne morale administrative à une autre, elles sont soumises à une redevance de principe de un franc par an. (V. arrêté ministériel du 22 janvier 1931).

Les parties intéressées doivent souscrire devant l'Administration des Domaines soit une soumission portant acceptation des conditions imposées et engagement de les exécuter lorsqu'il s'agira d'une occupation temporaire, soit un contrat en la forme des baux administratifs, lorsqu'il s'agira d'une concession à terme (art. 3 de l'arrêté ministériel du 30 décembre 1916).

De l'octroi, du refus ou du retrait des permissions d'occupation temporaire

En cette matière, il faut poser le principe de la liberté de la personne morale propriétaire de la dépendance (arg. du troisième al. de l'art. 2 de l'arrêté ministériel de 1916). Cependant, il ne faut pas croire que l'Administration soit entièrement maîtresse de refuser les permissions d'occupation. La propriété de l'administration étant fiduciaire, dans l'intérêt du public, les autorités administratives ont le devoir moral de n'écarter les demandes que pour des raisons tirées de l'intérêt du service ou de l'intérêt général. En effet l'art. 119 de la loi municipale porte : « au cas où la décision du Maire refusant les autorisations, permissions et concessions... ne serait pas justifiée par l'intérêt général... » L'Administration doit d'autant plus se pénétrer et suivre cette règle d'une bonne moralité administrative, qu'un refus de permission basé sur des motifs autres que ceux tirés de l'intérêt général ou de l'intérêt du service ne peut être soumis à l'appréciation d'aucune juridiction.

Des dispositions de tutelle administrative sont prévues par l'article 119 de la loi municipale; cet article permet au Ministre d'Etat de demander au Maire, en cas de refus non justifié par l'intérêt général, un nouvel examen de la question et en cas d'urgence de délivrer après avis du Conseil du Gouvernement, une autorisation provisoire, la décision définitive étant du ressort du Prince.

L'article 5 al. 1 de l'arrêté ministériel du 30 décembre 1916 porte « elles (les occupations temporaires) pourront être retirées sans indemnité à première réquisition ». Ce texte traduit, dans la matière, les tendances de l'Administration à l'arbitraire; le permissionnaire est vis-à-vis de l'Administration, dans une situation des plus précaires. On a conservé toute leur force et leur signification absolue aux mots précarité et révocabilité dont est assortie l'autorisation. La rigidité de ce texte vient de ce qu'il n'existe pas de jurisprudence sur cette matière. C'est là une conséquence de l'absence de juridiction administrative.

L'article 118 de la loi municipale a cependant apporté sur ce point, une limitation extrêmement importante au pouvoir arbitraire de l'Administration. Cet article déclare « qu'il ne sera porté aucune atteinte aux... permissions et autorisations régulièrement accordées *qui ne pourront être révoquées que par le pouvoir concédant et pour inexécution des conditions ou charges qu'elles prévoient* ». L'article 124 du règlement de voirie contient également cette prescription.

A ce cas de retrait pour inexécution des conditions sous lesquelles la permission a été accordée, il est possible d'en ajouter trois autres :

1°. — Lorsque l'intérêt de la voirie est en jeu, sa viabilité étant menacée. L'intérêt public qui réside dans la conservation de la voie prime l'intérêt particulier du permissionnaire ;

2°. — Lorsque l'Administration entreprend des travaux publics dans l'intérêt de la voie et pour le commun profit des usagers ;

3°. — S'il y a une décision de justice et enfin si l'Administration qui a accordé la permission estime qu'en la retirant elle obtiendrait une utilisation plus rationnelle du domaine public.

Dans ces seuls cas, motivés par des raisons de bonne administration, le retrait d'une permission de voirie pourrait intervenir sans qu'il y ait de la part de l'autorité concédante un excès de pouvoir, lequel pourrait d'ailleurs, difficilement être sanctionné.

Des droits de l'occupant sur le Domaine Public

C'est là une question qui, comme bien d'autres encore, n'a pas été précisée et au sujet de laquelle il n'existe aucune jurisprudence. Elle se présente sous un aspect différent selon que l'on se place vis-à-vis des tiers ou vis-à-vis de l'Administration.

Sur les principes qu'on peut en dégager tout le monde est d'accord.

La possibilité de constituer, sur le domaine inaliénable des administrations publiques, des droits réels d'une nature différente de ceux du droit privé et pouvant se concilier avec cette inaliénabilité, vient de ce que ces divers droits sont, dès leur constitution assortis d'un caractère spécial qui les rend aptes à se plier aux exigences de la vie administrative, aux usages d'une propriété fiduciaire. On les déclare précaires. Cette précarité constitue de la part de l'autorité une réserve pour l'avenir dans le cas où l'intérêt général exigerait le retrait de l'autorisation accordée. Elle fait que les opérations de la vie administrative, loin de tendre au définitif, affectent le caractère provisoire, temporaire et viager.

Cette précarité dans la jouissance des droits ainsi constitués n'existe qu'au regard de l'Administration et elle peut, seule, s'en prévaloir. À l'égard des tiers, le titulaire de ces droits se trouve dans une situation

bien définie opposable à toute autre personne. Il a pour se défendre l'exercice des actions possessoires.

En résumé on se trouve en présence d'un droit réel de nature administrative, temporaire et essentiellement révocable ou rachetable et opposable à toute personne autre que l'Administration concédante. C'est une situation qui a des traits communs avec le régime des licences commerciales, sauf que dans ce dernier cas le droit créé est personnel. Ce droit réel est-il susceptible d'hypothèque ? Aucun texte ne prévoit une telle constitution d'hypothèque, contrairement à la loi française du 16 octobre 1919 (art. 21).

Les principes généraux conduisent à accepter comme valable la constitution d'une semblable hypothèque. La pratique n'en offre aucun exemple.

CHAPITRE VIII

L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE

Définition — Généralités

L'expropriation pour cause d'utilité publique est le procédé par lequel la puissance publique acquiert des immeubles nécessaires pour ses services publics ou pour l'usage du public.

C'est avant tout une opération de puissance publique qui a ses règles propres. Ses deux principaux effets, la dépossession forcée du propriétaire et les procédés employés pour arriver à la purge des droits réels qui peuvent grever l'immeuble, sont exorbitants du droit commun.

Cette atteinte grave à la propriété privée se justifie par l'utilité et la nécessité des travaux projetés ; le public y trouve avantage et il ne saurait dépendre de particuliers obstinés qui refuseraient de céder leur propriété, d'entraver la réalisation d'entreprises utiles au bien de tous.

Le plus important était, puisque le propriétaire se voit dépossédé de force de sa propriété, de régler la procédure de cette dépossession de façon à donner à la propriété privée le maximum de garanties : paiement de l'indemnité par l'Administration préalablement à la prise de possession ; contentieux du transfert de propriété laissé aux tribunaux judiciaires, gardiens de la propriété privée. Ces deux principes ont été respectés. Le Tribunal d'Expropriation, dont nous verrons plus tard la composition, est en réalité un tribunal judiciaire à mission spéciale.

Qui peut Exproprier ?

Seules les Administrations publiques (Etat, Commune) peuvent exproprier.

Pour ce qui est du droit de la Commune d'exproprier nous n'avons pu relever nulle part l'exemple d'une procédure d'expropriation suivie en son nom. Les principes en cette matière veulent cependant que ce droit lui soit pleinement reconnu. La seule question qui nous préoccupe est celle de savoir si l'Administration des Domaines aurait qualité pour traiter en son nom, car on sait qu'en Principauté ces procédures d'expropriation

sont diligentées par l'Administration des Domaines. Il sera rare de voir naître dans la pratique des difficultés à l'occasion d'une expropriation poursuivie au nom de la Commune. Les concessionnaires de travaux publics, lorsque l'entreprise est déclarée d'utilité publique, ont en principe, le droit d'exproprier. C'est ainsi que l'article 19 du cahier des charges de la concession à la Compagnie P. L. M. du chemin de fer, lui donne cette prérogative. Lorsqu'une entreprise est déclarée d'utilité publique, cette qualité lui confère des droits exceptionnels identiques à ceux de l'Etat. L'article 8 de l'Ordonnance du 20 avril 1911, reconnaît implicitement, aux concessionnaires de travaux d'utilité publique, le droit d'exproprier.

Tous les immeubles corporels peuvent être expropriés : les terrains clos ou bâtis, comme les terrains non clos ou non bâtis. Un jugement du 29 février 1876, indique que « la loi sur l'expropriation s'applique tant aux immeubles proprement dits qu'aux immeubles par l'objet auxquels ils s'appliquent et dont aux termes de l'article 393 du Code Civil, font, sans nul doute, partie les *servitudes ou services fonciers* ». Les immeubles faisant partie du domaine privé des personnes administratives peuvent également être expropriés. Seuils parmi les immeubles, les biens du domaine public ne peuvent l'être à moins que la personne administrative à laquelle appartiennent ces biens ne consente à l'expropriation. Nous n'avons trouvé nulle part confirmation de cette règle, mais elle semble s'imposer par sa logique. Un jugement du Tribunal Supérieur du 29 février 1876, dans une affaire Louis Crovetto contre Domaines, semble indiquer au contraire, une règle opposée. Il y est dit : « que par Ordonnances Souveraines des 24 mars 1867 et 17 juillet 1875, le terrain ou chemin dont s'agit, *appartenant au Domaine*, a été exproprié pour cause d'utilité publique pour en faire une grande route reliant la Principauté à la France » et encore « qu'il s'agit de la création d'une route nouvelle par l'expropriation pour cause d'utilité publique *d'un terrain appartenant au Domaine* ». On ne peut rien tirer de précis de cet attendu car outre qu'à cette époque la distinction entre les divers domaines n'était pas faite, il peut aussi s'agir du domaine privé du Prince.

L'utilité publique, base de l'expropriation, ne saurait être définie une fois pour toutes ; elle est diverse dans ses aspects, c'est une notion évolutive. En principe, c'est l'autorité administrative qui se prononce sur le point de savoir si l'utilité publique existe dans un cas déterminé. Les textes étant muets sur ce point, ce pouvoir est discrétionnaire. Ceci veut dire qu'on n'est pas recevable à discuter, au contentieux, l'utilité de l'opération projetée par l'Administration. Un arrêt de la Cour de Révision du 30 mars 1923, dans une affaire d'expropriation Crovetto et autres indique, au sujet de l'Ordonnance Souveraine qui déclare l'utilité publique des travaux, que cette ordonnance constitue un *acte de haute administration* dont l'appréciation échappe au Conseil de Révision judiciaire. Un jugement du Tribunal d'expropriation du 6 mars 1922, Marquis de

Beaucorps contre Domaines disait déjà que « l'appréciation de l'utilité publique est un *acte de haute administration* qui relève essentiellement et uniquement du pouvoir souverain ». Mais pourrait-on soutenir devant le Tribunal d'expropriation que cette utilité ne justifie pas l'expropriation et que si la personne administrative intéressée veut réaliser son projet, elle n'a qu'à employer les moyens ordinaires ? Nous avons vu dans la définition qu'on ne doit recourir à la procédure de l'expropriation qu'en vue d'un service public ou d'un usage public et non pas en vue soit d'enrichir le patrimoine privé d'une personne publique, soit d'acheter pour revendre.

La procédure d'expropriation peut aboutir de deux façons : elle comporte en effet, une *voie amiable* et une *voie rigoureuse*.

De la Convention Amiable

La cession amiable ou convention amiable est un incident de la procédure d'expropriation dont l'objet est de régler, par une convention passée entre l'Administration et le propriétaire intéressé, soit le transfert de propriété, soit la fixation de l'indemnité, soit les deux à la fois.

L'article 8 de l'Ordonnance Souveraine du 21 avril 1911 permet ce mode de procéder, plus simple et plus rapide. « Toute personne ayant la libre disposition de ses biens pourra, » dit cet article, « par *convention amiable*, consentir, en faveur de l'Etat ou en faveur des concessionnaires de travaux d'utilité publique, l'aliénation des terrains ou édifices lui appartenant ».

Dans ce cas les parties stipulent dans l'acte, qu'elles ont expressément convenu de renoncer à toutes les formalités préliminaires prévues par l'Ordonnance du 21 avril 1911 sur l'expropriation.

La convention amiable se substitue à la décision du Tribunal d'expropriation qui opère le transfert de propriété et qui fixe l'indemnité d'éviction. Elle est toujours désirée par l'Administration, et c'est pour la provoquer, que des offres sont faites par cette dernière à l'exproprié (art. 10, § 3). La loi impartit un délai de huit jours aux propriétaires intéressés pour accepter les offres qui leur sont faites et, au cas de refus, pour indiquer le montant de leurs prétentions (art. 11). L'ordonnance de 1911, modifiant l'Ordonnance de 1858, a, lorsque les parties ont décidé de s'en remettre aux experts du soin de fixer l'indemnité, restreint leurs pouvoirs et ne leur a plus laissé que le droit d'établir cette indemnité à titre provisoire. Elle ne deviendra définitive et ne pourra donner lieu à convention amiable que lorsqu'elle aura reçu l'approbation motivée du Ministre d'Etat, lequel devra prendre l'avis du Conseil de Gouvernement aussi bien pour la ratifier que pour l'augmenter ou la diminuer. Ces conventions amiables sont soumises aux formalités administratives prévues par l'Ordonnance Souveraine du 16 juillet 1926 et

elles donnent lieu aux mêmes modes de publicité qui sont fixés par l'Ordonnance de 1911 pour le cas d'expropriation forcée.

Les cas de conventions amiables ont été très nombreux. Cette façon de procéder a le grand avantage d'éviter aux intéressés de suivre la lourde procédure d'expropriation; ils y gagnent en célérité tout en évitant des frais.

Ces conventions amiables ne sont possibles qu'une fois intervenues la loi et l'Ordonnance déclarant l'utilité publique des travaux projetés; elles sont alors traitées comme des incidents de la procédure d'expropriation et elles produisent les effets profonds d'un jugement d'expropriation (art. 24). Un jugement du Tribunal d'expropriation du 24 juillet 1930, Vallée contre Domaines a précisé « qu'une jurisprudence constante a décidé qu'en matière de cession amiable, la *translation définitive de propriété s'opère au jour de la convention* ».

Lorsqu'il s'agit des biens appartenant à des incapables, la loi qui favorise les conventions amiable, établit, dans son article 9, des règles spéciales pour en faciliter la conclusion.

EXPROPRIATION FORCÉE — Considérations Générales

La procédure de l'expropriation est actuellement régie par les dispositions de l'Ordonnance Souveraine du 21 avril 1911, par l'Ordonnance-loi du 8 avril 1933 et par la loi du 1^{er} août 1935 sur l'expropriation conditionnelle. C'est une procédure singulière, originale et confuse. Elle est singulière et originale en ce qu'elle ne comporte pas de jury d'expropriation, ni de commission d'évaluation, mais plutôt un jury amalgamé dans un tribunal; elle est confuse car on n'aperçoit pas aisément ses diverses phases, notamment celle du transfert de propriété.

Elle comporte pour le besoin de l'étude, une phase administrative, très claire mais lourde, et une phase devant le Tribunal d'expropriation, dont les effets ne ressortent pas nettement.

I. — Phase Administrative

a) *Déclaration d'utilité publique.* — L'utilité publique des travaux et l'urgence, s'il y a lieu, sont, depuis l'Ordonnance-Loi du 8 avril 1933, constatées et déclarées par une loi et non plus par Ordonnance Souveraine comme sous le régime de l'Ordonnance de 1911. Cette déclaration d'utilité publique intervient sur un avant-projet dressé par le service des Travaux Publics. Elle ouvre la phase administrative de la procédure de dépossession forcée; rend possible tous actes subséquents et fait que tous les accords intervenus entre l'Administration et les intéressés sont traités comme des incidents de l'expropriation (conventions amiables portant sur le transfert de propriété et sur la fixation de l'indemnité d'éviction).

Diverses mesures de publicité (plan parcellaire des propriétés touchées par les travaux déposé à la Mairie pendant dix jours⁽¹⁾, avis individuels notifiés aux intéressés, avis collectif affiché et publié au *Journal Officiel*) sont prévues par les articles 2, 3, 4, 5 et 6 de l'Ordonnance de 1911 pour provoquer les observations des parties intéressées, lesquelles sont consignées dans un procès-verbal. C'est une sorte d'enquête de commodo et incommodo, ouverte par l'Administration sur l'avant-projet des travaux déclarés d'utilité publique; elle a pour but de faire surgir les difficultés qui peuvent s'opposer à la réalisation des travaux et de permettre à l'Administration de décider, en pleine connaissance de cause, soit l'abandon du projet, soit au contraire, son exécution en provoquant l'Ordonnance Souveraine qui statuera définitivement « sur les causes de l'utilité publique et déterminera les propriétés ou les parties de propriétés qui devront être cédées, ainsi que l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession » (art. 7). Cette ordonnance que l'on peut appeler pour plus de commodité « *Ordonnance de cessibilité* » doit, condition de forme, viser l'accomplissement des formalités prévues par la loi.

A ce moment de la procédure, on sait exactement quelles sont les propriétés qui font l'objet de l'expropriation et c'est contre elles que l'Administration va poursuivre la procédure de dépossession.

L'Administration « conserve toujours le droit », qui lui est reconnu par un jugement du Tribunal d'expropriation du 6 mars 1922, « de revenir sur un projet émanant de sa volonté seule et subordonné à cette volonté tant qu'une décision statuant définitivement sur la dépossession des propriétaires n'est pas intervenue... »

II. — Phase du Tribunal d'expropriation

Très souvent, nous l'avons vu, Administration et propriétaire s'entendent à l'amiable soit pour la cession des immeubles et la fixation du prix, soit pour les deux à la fois. Mais quand l'expropriation suit son développement normal, l'affaire vient devant le Tribunal d'expropriation pour le transfert de propriété et la fixation du prix.

Composition du Tribunal d'Expropriation

La composition primitive du Tribunal d'Expropriation a été modifiée. L'Ordonnance-Loi du 8 avril 1933 a limité sa composition. Il ne comprend plus, outre le Président qui est le Premier Président de la Cour d'Appel ou un magistrat par lui désigné, que trois magistrats de la Cour ou du

(1) Ce délai peut être prolongé de dix jours par le Ministre d'Etat. Ces délais expirés, toutes les pièces sont communiquées au Comité des Travaux Publics (Comité Consultatif) pour avis. C'est sur ces pièces et selon avis donné par ce Comité que le Gouvernement se prononce définitivement.

Tribunal de Première Instance. Ce n'est que lorsque le Tribunal d'Expropriation se prononce sur la fixation de l'indemnité et qu'il se comporte comme une commission d'évaluation, qu'il s'adjoit trois personnes ayant leur domicile dans la Principauté⁽¹⁾ (art. 13 nouveau O.L. 8 avril 1933). En réalité, comme la difficulté à trancher est toujours la fixation de l'indemnité, le Tribunal d'Expropriation sera composé de sept membres ainsi qu'il est dit ci-dessus.

Arrivé à ce point de la procédure, le Tribunal d'Expropriation, qui n'est autre qu'un tribunal judiciaire auquel a été amalgamé une sorte de jury d'expropriation, devrait prononcer le transfert de la propriété. L'article 13 (Ordonnance-Loi du 8 avril 1933) laissait supposer cette solution (argument tiré des mots « lorsqu'il s'agira de procéder à la fixation de l'indemnité ») ; le législateur de cette époque était sur la bonne voie pour rétablir les principes de la matière ; mais cette distinction qui paraît ressortir des textes n'a jamais eu de répercussion dans la pratique. Le résultat en est que les phases de la procédure à partir de ce moment ne sont pas nettement précisées ; l'ambiguïté du texte est telle que l'on peut se demander à quel moment s'opère le transfert de la propriété. Un jugement du 11 août 1870 a même déclaré : « que l'Ordonnance d'expropriation a pour effet d'anéantir tous les droits de propriétés et autres... » D'après ce jugement il semblerait que c'est l'Ordonnance déclarant définitivement d'utilité publique les travaux, qui effectue le transfert de propriété.

Nous allons suivre le développement de la procédure devant le Tribunal d'expropriation. Elle débute par des offres de l'Administration aux propriétaires et à tous autres intéressés. Ces offres doivent être affichées et publiées. Préalablement certaines mesures préparatoires ont été jugées nécessaires. Il a fallu avertir les intéressés et les inviter à se faire connaître afin que l'Administration puisse leur faire ses offres. Ceci est fort important car elle ne paiera pas deux fois l'indemnité d'éviction et les intéressés qui n'auront pas fait valoir leurs droits à temps seront forclos. Le législateur monégasque n'a pas suivi le système français ; c'est ainsi que le propriétaire n'est pas tenu, sous sa propre responsabilité, de faire connaître à l'Administration certaines personnes (tels que locataires) que l'expropriation intéresse. Tous ceux qui sont touchés par cette procédure ont été mis en demeure de réclamer par les mesures de publicité énoncées en l'article 3, et sont tenus, sous peine de déchéance, de se faire connaître à l'Administration dans le délai de dix jours. La réponse des intéressés doit parvenir dans la huitaine. Si les offres sont acceptées, il y aura fixation du prix à l'amiable et il sera inutile de réunir le Tribunal. Si les offres sont refusées et si les intéressés indiquent le montant de leurs prétentions, la contestation est créée.

Le Tribunal d'Expropriation est saisi par une requête aux fins d'expertise, présentée par l'Administration des Domaines « portant à la

(1) Dans la loi du 3 janvier 1925 « trois propriétaires de la Principauté de Monaco ».

fois nomination de l'expert de l'Administration des Domaines » et contenant « avec l'énonciation des sommes demandées, celle des offres refusées ». A la suite de cette requête intervient un jugement ordonnant l'expertise prescrite par la loi dans son article 14. Les propriétaires intéressés, s'ils n'ont pas déjà choisi leur expert, sont sommés par l'Administration de le désigner dans les cinq jours. S'ils ne défèrent pas à cette invitation dans le délai indiqué « il en sera nommé un d'office par le Président du Tribunal, sur la demande de l'Administration ». Les deux experts nommés peuvent ne pas aboutir à des conclusions semblables, la pratique en offre de nombreux exemples, dans ce cas « le Président du Tribunal en nommerait un troisième sur la requête de la partie la plus diligente et, si ces trois experts ne pouvaient se mettre d'accord, il serait statué par le Tribunal comme de droit ».

Le Tribunal n'est pas lié par les conclusions des experts même s'ils sont d'accord⁽¹⁾. L'article 17 spécifie d'ailleurs que « Le Tribunal *fixera* le montant de l'indemnité qu'il jugera devoir être payée pour le prix des immeubles ou partie des immeubles... »

Un arrêt de la Cour de Révision du 30 mars 1923, a déclaré que « la fixation de l'indemnité par le Tribunal d'Expropriation constituait une *appréciation souveraine du fait qui échappe à la compétence du Conseil de Révision* ».

Le jugement qui intervient fait l'objet d'une certaine publicité prévue par l'article 19.

Effets du Jugement

L'effet le plus visible du jugement qui intervient en cet état de la procédure est la fixation de l'indemnité. Ce même jugement prononce également l'envoi en possession conditionnel. Que devient le transfert de propriété ? Où, quand et par qui s'opère-t-il ? Il n'en est nulle part question. Nous avons bien signalé (v. supra p. 125) ce jugement du 11 août 1870 qui laissait entendre que c'était l'ordonnance déclarant définitivement d'utilité publique les travaux qui opérait le transfert. Or, dans la législation actuelle, c'est une loi qui déclare l'utilité publique des travaux et on ne peut valablement soutenir qu'elle opère pour toutes les expropriations à venir le transfert de propriété.

Ce transfert devrait s'effectuer par un acte d'autorité comme dans une adjudication, acte d'autorité que seul le Tribunal d'Expropriation, qui est un véritable Tribunal judiciaire, pourrait accomplir. Or, dans aucun jugement d'expropriation ceci n'a été fait et le transfert de propriété ne s'est jamais opéré. Cela est d'autant plus curieux à constater que souvent l'Administration passe avec les intéressés une convention

(1) Cette précision a été ajoutée par l'Ordonnance-Loi du 8 avril 1933 (article 16 nouveau al. 1) à la suite de nombreuses contestations soulevées sur ce point, le Tribunal ayant d'ailleurs toujours affirmé ne pas être lié par les conclusions des experts (V. notamment un arrêt de la Cour de Révision du 29 mars 1913 dans une affaire Gilly).

amiable portant uniquement sur le transfert de propriété, l'indemnité étant réglée par le Tribunal d'Expropriation et que d'autre part ce jugement est censé transférer la propriété non seulement *inter partes*, mais encore *erga omnes* sans transcription. Nous avouons que c'est une situation pour le moins paradoxale : on passe sous silence ce qui est le but à atteindre dans toute procédure d'expropriation : le transfert de la propriété. On ne parle que des deux autres mesures qui ne font que le supposer : la fixation de l'indemnité et l'envoi en possession.

Dans la pratique, cette façon de procéder n'a jamais soulevé de difficultés sans doute parce que l'envoi en possession, mesure juridique, couvrait, pour ainsi dire, cette lacune. On semble être parti en considérant le transfert de la propriété comme un fait inéluctable, et il est passé sous silence, l'envoi en possession permettant à l'Administration d'appréhender la propriété.

Cette solution a peut-être le mérite d'être très pratique mais elle n'est en rien juridique : d'autre part, elle supprime une des garanties de toute procédure d'expropriation. On sait que cette garantie consiste à séparer le transfert de propriété de l'envoi en possession et d'intégrer entre ces deux opérations la fixation de l'indemnité de telle sorte que l'Administration ne soit envoyée en possession que lorsque l'indemnité aura été fixée. On a fait mieux encore : l'Administration ne prendra possession de fait que lorsque l'indemnité aura été payée et par cette précaution se trouve assuré le respect du principe que l'expropriation ne doit avoir lieu qu'après une juste et préalable indemnité (Art. 439 Code Civil). Le législateur monégasque a conservé cette garantie, le jugement fixant l'indemnité prononce toujours un envoi en possession conditionnel « à charge par elle (l'Administration) de payer l'indemnité fixée », est-il dit dans chaque jugement d'expropriation.

Nous allons examiner pour l'instant les effets de ce jugement en tant qu'il est censé transférer la propriété.

Le but poursuivi par l'expropriation c'est précisément le transfert à l'expropriant de la propriété pleine et entière de l'immeuble libéré de toutes charges et de tous droits réels. Le jugement qui intervient aboutit au triple résultat suivant : transfert de propriété, purge des droits réels et résolution des droits mobiliers⁽¹⁾.

Le jugement transfère la propriété non seulement *inter partes*, mais aussi vis-à-vis des tiers, sans transcription. La transcription est remplacée par la publicité donnée à l'expropriation pendant la phase administrative et la transcription prévue par l'Ordonnance du 28 février 1862 n'a pas pour effet de rendre l'Administration propriétaire à l'égard de tous puisqu'elle l'est déjà par le jugement, elle a seulement pour effet d'ouvrir un délai de quinzaine passé lequel les créanciers hypothécaires ne peuvent

(1) Déjà le jugement du 11 août 1870 disait que « l'Ordonnance d'expropriation a pour effet d'anéantir tous les droits de propriété et autres et par conséquent de résilier tous les baux établis sur les terrains expropriés ».

plus utilement se faire inscrire sur l'immeuble exproprié. Quand les privilèges ou les hypothèques ont été inscrits dans les quinze jours le droit des créanciers est transporté avec le rang qu'ils occupaient, sur l'indemnité d'expropriation, qui sera payée aux divers créanciers selon la procédure des ordres hypothécaires.

Dans la législation française, le droit de surenchère du créancier hypothécaire est, en cas d'expropriation, remplacé par le droit d'exiger la fixation du prix par la Commission d'évaluation. Cela permet au créancier d'écarter la cession amiable par laquelle le propriétaire pourrait être tenté de léser son créancier hypothécaire en consentant cette cession pour un prix inférieur à sa dette hypothécaire. L'article 20 de l'Ordonnance de 1911 refuse aux créanciers inscrits, dans tous les cas, la faculté de surenchérir; il faudrait donc, comme en France, remplacer le droit de surenchérir, qui est une garantie, par celui d'exiger la fixation du prix par le Tribunal d'Expropriation. Ce même article réserve « à qui de droit tout recours sur les autres biens actuels ou futurs des propriétaires expropriés et le droit de se faire payer sur l'indemnité tant qu'elle n'aura pas été payée ou qu'elle n'aura pas été définitivement distribuée entre les créanciers inscrits... »

L'hypothèque ou le privilège qui n'a pas été inscrit dans le délai voulu est éteint. Le créancier négligent perd son droit de préférence. Cependant les créanciers munis d'une hypothèque légale peuvent être colloqués sur le montant de l'indemnité tant qu'elle n'a pas été versée au propriétaire lui-même ou que l'ordre n'a pas été réglé définitivement entre les créanciers. Les principes qui régissent la matière des hypothèques légales (hypothèques occultes) imposent cette solution.

Quant aux droits réels, autres que les privilèges et les hypothèques tels que usufruit, servitude, usage, habitation qui grevaient l'immeuble, ils sont résolus de plein droit et transformés en un droit à indemnité (art. 22) par le seul effet du jugement et non pas par la transcription de celui-ci, indemnité qui sera payée sur le prix de l'immeuble tel qu'il est fixé par le Tribunal d'Expropriation. Cette solution n'est pas explicitement indiquée par les textes en vigueur, elle résulte des principes généraux et surtout de l'article 21 de l'Ordonnance de 1911. Le jugement du Tribunal Supérieur du 29 février 1876 précité, indique que « l'article 22 de l'Ordonnance du 27 mai 1858 (même article pour l'Ordonnance de 1911) porte que ceux qui peuvent avoir des servitudes ou autres droits réels à exercer sont mis en demeure de réclamer par la publication et l'affiche énoncées en l'article 3 et sont tenus de se faire connaître à l'Administration dans le délai de dix jours fixé par l'article 2, à défaut de quoi ils seront déchus de tous droits à indemnité ».

Les droits des locataires, qui sont de nature mobilière, suivent les mêmes règles et sont également résolus de plein droit et transformés en un droit à indemnité. Leurs titulaires doivent, contrairement aux textes

français, se faire connaître à l'Administration dans le délai de dix jours fixé par l'article 2 sous peine de déchéance. Application de ces principes a été faite par de nombreuses décisions (V. notamment jugements du 3 avril 1868 et 11 août 1870, et surtout du 20 mai 1934 Manuel Léon contre Domaines dans lequel il est dit que « l'avis collectif suffit pour mettre les locataires en demeure et que point n'est besoin d'un avis à personne ou à domicile »).

Les actions en résolution, en revendication et toutes autres actions réelles ne peuvent arrêter l'expropriation ni en empêcher les effets, le droit des réclamants sera également transporté sur l'indemnité d'éviction et l'immeuble en demeurera affranchi. Telle est la solution explicitement donnée par l'article 21. Toutes ces personnes atteintes dans leurs droits devront les faire valoir avant le règlement des indemnités. Chacune d'elle recevra d'ailleurs une indemnité distincte.

Pouvoirs et Rôle du Tribunal d'Expropriation

Les pouvoirs du Tribunal d'Expropriation n'ont pas toujours été les mêmes. La jurisprudence est passée d'un extrême à l'autre. Un arrêt de Révision du 29 mars 1912, dans une affaire Gilly et autres contre Domaines, nous fixe sur l'étendue des pouvoirs du Tribunal d'Expropriation. « Considérant, » dit cet arrêt, « qu'il résulte de l'esprit général et des dispositions de l'Ordonnance du 21 avril 1911, que le Tribunal d'Expropriation composé de quatre magistrats de carrière et de trois propriétaires possède avec les connaissances les plus diverses, les attributions les plus étendues pour solutionner toutes les questions de fait et de droit que peut faire naître la matière de l'expropriation et ce sous le contrôle unique de la Cour de Révision... »

Mais un autre arrêt du Conseil de Révision qui porte la date du 31 mars 1928, dans l'affaire Domaines contre Lévy, revient sur cette jurisprudence et apporte aux pouvoirs du Tribunal d'Expropriation une forte limitation en exigeant que « toute question préjudicielle de droit soit soumise aux deux degrés de juridiction établies par la loi monégasque ». Le Conseil spécifiait nettement que « lorsqu'un acte invoqué... n'est point précis ou est ambigu, il n'appartient pas au Tribunal d'Expropriation, juridiction d'exception, de l'interpréter ». Un jugement du Tribunal de Première Instance du 18 janvier 1929, dans l'affaire Lévy contre Domaines indique, en se référant à cet arrêt de Révision du 31 mars 1928, que « le Tribunal d'Expropriation était incompétent tant pour interpréter le cahier des charges de la Condamine que pour rechercher si l'Administration avait engagé sa responsabilité » et a renvoyé les parties à se pourvoir devant la juridiction de droit commun. Un autre jugement du 25 mars 1929, Domaines contre Vallée, fait également application de cette nouvelle jurisprudence et reproduit les motifs de l'arrêt du 31 mars 1928 en indiquant « qu'il résulte de cette nouvelle jurisprudence

que le Tribunal des Expropriations est incompétent pour interpréter l'acte du 16 décembre 1927 et fixer le jour où le Tribunal devra se placer pour évaluer les terrains expropriés ».

Le Tribunal d'Expropriation *juridiction toute exceptionnelle*, ne saurait « sans franchir les limites étroites de sa compétence et sans empiéter sur le domaine du juge du droit commun, se prononcer sur des demandes en dommages-intérêts » (jugement du 6 mars 1922, Marquis de Beaucorps contre Domaines). Un arrêt de Révision du 6 mai 1935 J.-B. Gastaud contre dame Chassigneux, épouse Guillemain, a cassé un arrêt de la Cour d'Appel confirmant un jugement du 14 mars 1929, qui avait alloué à la dame Guillemain un supplément d'indemnité alors qu'une indemnité avait déjà été accordée par un jugement d'expropriation. Voici ce considérant qui mérite d'être cité: « Considérant que le jugement d'expropriation du 20 mai 1925 a alloué à la dame Guillemain une indemnité de 8.000 francs en envisageant la diminution de valeur locative résultat de la dépossession dont elle avait été l'objet; *qu'il ne pouvait dès lors appartenir au Tribunal d'allouer pour le même motif à la Dame Guillemain un supplément d'indemnité, celle-ci ayant été définitivement réglée par le jugement d'expropriation*; qu'en allouant à la dame Guillemain une indemnité nouvelle... l'arrêt entrepris confirmatif du jugement du 14 mars 1929, a donc violé l'article 42 de l'Ordonnance Souveraine sur l'expropriation et a consacré un enrichissement sans cause de la Dame Guillemain ».

L'Ordonnance-Loi du 8 avril 1933 a définitivement fixé les pouvoirs du Tribunal d'Expropriation. L'article 16 de cette loi semble avoir choisi la solution intermédiaire entre celles établies par les Arrêts de Révision du 29 mars 1912 et du 31 mars 1928. Cet article s'exprime ainsi: « Le Tribunal auquel auront été adjointes les trois personnes chargées de le compléter... *aura toute compétence pour trancher les questions de droit se rattachant à l'expropriation* ».

Nous serions satisfait de cette solution si ce n'était le caractère trop général et trop vague de l'expression: « les questions de droit se rattachant à l'expropriation ». Nous eussions préféré que le texte dise: « Le Tribunal aura compétence pour trancher toutes les difficultés se rattachant à une expropriation déterminée ».

Quel est le rôle du Tribunal d'Expropriation ? On sait qu'en France, pays à régime administratif et afin de respecter le principe de la séparation des pouvoirs, le Président du Tribunal n'est juge que de l'existence matérielle et non pas de la validité des formalités. En Principauté, rien ne s'opposerait à ce que le Tribunal d'Expropriation se fasse juge de la validité de ces formalités, la séparation des autorités judiciaire et administrative n'ayant pas, nous l'avons vu, la même signification qu'en France. Dans la pratique on se contente de constater que toutes les formalités prévues par la loi d'expropriation ont été remplies.

Voies de Recours

Le jugement ne pourra être attaqué que par la voie du recours en révision (cassation) seulement pour excès de pouvoir, vice de forme ou fausse application de la loi. Cette voie de recours peut d'ailleurs être formée non seulement contre le jugement qui exproprie, mais également, si cette hypothèse peut se concevoir, contre la décision qui refuserait d'exproprier. Dans le cas où la Cour de Révision accueille le pourvoi, il renvoie la cause et les parties devant le Tribunal d'Expropriation à toutes fins devenues utiles. L'opposition à un jugement de défaut, la tierce opposition et l'appel ne sont pas admis.

Caractère de l'Indemnité d'Expropriation

L'indemnité d'expropriation présente certains caractères spéciaux : 1° Elle doit être préalable à la prise de possession (art. 439 du Code Civil et art. 26 al. 2 de l'Ordonnance de 1911). Si le propriétaire refuse de livrer l'immeuble et de recevoir l'indemnité, l'Administration des Domaines procédera par offres réelles et la prise de possession ne pourra avoir lieu qu'après ces offres et la consignation de la somme à la Caisse des Dépôts et Consignations (art. 26) ; par contre, le propriétaire a un droit de rétention sur l'immeuble tant qu'il n'a pas été payé. Seules la convention contraire et l'urgence apportent une dérogation à ce principe. L'article 26 *in fine* dit en effet que, dans ce cas « l'Administration pourra se mettre en possession aussitôt après la fixation de l'indemnité à charge par elle de procéder au règlement de cette indemnité dans un délai de trois mois... » ; 2° Elle doit être juste et couvrir intégralement le dommage causé par l'expropriation, mais seulement le dommage qui est en relation *directe* avec la dépossession du propriétaire : il est de jurisprudence unanime qu'en aucune circonstance le juge ne doit accorder d'indemnité pour des avantages hypothétiques et que seul l'état des lieux à l'époque de l'expropriation doit être envisagé. Un jugement du Tribunal d'Expropriation du 1^{er} juillet 1914, Domaines contre Vatrican Etienne, indique que « le préjudice *éventuel* et *incertain* ne peut avoir aucune influence sur le sort du procès, le Tribunal n'ayant à envisager que le dommage *actuel* et *positif* que l'emprise de l'Administration cause à l'exproprié ». Un autre jugement du 3 décembre 1913, Valentin contre Domaines, confirmé par arrêt de Révision du 18 mars 1915, a fait entrer en ligne de compte pour la fixation de l'indemnité, la plus value résultant des travaux d'élargissement du Boulevard des Moulins. On ne doit pas tenir compte dans la fixation de l'indemnité des retards que pourrait rencontrer l'exproprié dans le emploi du capital alloué (jugement du 29 avril 1914, Domaines contre Fr. Crovetto) ; 3° L'indemnité allouée ne peut en aucun cas être inférieure aux offres de l'Administration, ni supérieure à la demande des parties intéressées (art. 17 § 2). C'est sur ces principes que le Conseil de Révision a soulevé d'office un moyen de

révision reposant « sur la violation de l'art. 17 § 2 de l'Ordonnance du 21 avril 1911 en ce que l'indemnité allouée s'est trouvée être supérieure à la demande » (Arrêt de Révision du 18 mars 1915, Crovetto et autres contre Domaines). Une indemnité doit toujours être fixée, ne serait-elle qu'une indemnité de principe égale à un franc. L'article 28 § 1 dit qu'il « sera tenu compte au propriétaire de la dépréciation de la partie de l'immeuble restant en sa possession ».

4° L'indemnité doit toujours consister en une somme d'argent. Le Tribunal ne doit jamais accorder des indemnités en nature, mais rien ne fait obstacle à ce qu'intervienne, d'accord entre les parties, un autre mode de règlement (par voie d'échange par exemple). (Arrêt de Révision du 16 mars 1915, Bonafède contre Domaines) ;

5° Les améliorations apportées frauduleusement aux immeubles, dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée, ne devront pas être retenues par le Tribunal, même si les experts ont pris ces améliorations en considération pour la fixation de l'indemnité d'éviction.

Réquisition d'acquisition totale

La réquisition d'acquisition totale est un incident de la procédure d'expropriation. Elle se justifie par une raison péremptoire et vient en assouplir le caractère absolu. Il est juste et légitime que, si par suite du morcellement de la propriété, la portion restante n'est plus susceptible d'être utilisée, le propriétaire demande à l'Administration de l'acquérir en totalité et lui fasse des offres de vente. C'est ce que dit l'article 27 : « ...les propriétaires pourront requérir par une déclaration formelle que l'immeuble soit acquis en entier si, par suite du morcellement, la portion restante n'est plus susceptible d'être utilisée par eux ». Cette déclaration doit être faite avant le jugement portant fixation de l'indemnité ou avant la cession amiable; faite après coup elle ne produirait aucun effet et serait considérée comme non avenue. Le Tribunal, éclairé au besoin par des experts, appréciera le point de savoir si la portion de propriété restante n'est plus susceptible d'être utilisée, aucune condition de contenance n'ayant été prévue par la loi. L'Administration de son côté a, comme gardienne de la santé publique et de l'esthétique de la ville, un droit analogue (V. *Infra* expropriation par zone).

Réquisition n'est pas expropriation, car ici c'est le propriétaire qui, dans son propre intérêt, exige que l'Administration lui prenne son immeuble en entier, ce qui fait que la partie de l'immeuble dont l'acquisition a été requise se trouve transférée à l'Administration, non pas à titre d'expropriation mais à titre de vente ordinaire, et les effets de l'expropriation ne se produisent pas. C'est ce que constate un arrêt de révision du 28 mars 1931, Marsan contre Gastaud et Rapaire. Considérant, dit l'arrêt, « que les constructions litigieuses ont été édifiées par

Marsan sur la partie du fond dont il avait lui-même requis l'expropriation; qu'il est de jurisprudence que la portion du fond exproprié non affectée aux travaux publics arrive aux mains de l'Administration non à titre d'expropriation, *mais à titre de vente*, et en conséquence avec les charges qui la grevaient; qu'en en redevenant propriétaire cette parcelle lui revenait grevée de la servitude dont elle était frappée antérieurement à l'expropriation ».

L'Expropriation par Zone

On désigne par ces termes une extension de l'expropriation à des superficies situées hors du périmètre des constructions projetées mais qui sont nécessaires pour donner à l'ouvrage construit sa pleine valeur. Elle se rattache à l'opération de voirie entreprise par l'Administration, avec toutes ses conséquences de salubrité publique, d'embellissement.

C'est ce que paraît dire l'article 27 § 3 et 4: « dans tout projet d'expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation des voies et places publiques l'Administration aura, de son côté, le droit de comprendre la totalité des immeubles atteints lorsqu'elle jugera que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres ni des constructions en rapport avec l'importance ou l'esthétique des dites voies et places ».

« Elle pourra pareillement comprendre dans l'expropriation des immeubles en dehors de l'alignement, lorsque leur acquisition sera nécessaire pour la suppression d'anciennes voies ou places jugées inutiles ».

Le terme choisi, « expropriation par zone », quoique trop prétentieux pour le territoire si petit de la Principauté, semble bien exprimer l'idée contenue dans l'article 27.

Plus-value

La plus-value est prévue par l'article 28 de l'Ordonnance du 21 avril 1911. Elle n'est jamais une justification de l'expropriation des terrains en bénéficiant. Elle a été prise en considération par le législateur, mais uniquement lorsqu'elle s'applique « au restant non exproprié de la propriété ». Si l'exécution des travaux a procuré une augmentation de valeur immédiate, un avantage réel au restant non exproprié de la propriété, il y a lieu de déduire cette plus-value du montant de l'indemnité ou comme le dit la loi « cette augmentation ou cet avantage sera pris en considération dans l'évaluation du prix de l'indemnité ». Cette plus-value sera déterminée par expertise et c'est le Tribunal qui l'arbitrera. Plusieurs décisions du Tribunal d'Expropriation ont fait application de ce principe (jugement du 1^{er} juillet 1914, Domaines contre Buffa P.; du 8 juillet 1914, Domaines contre Pendillon et surtout jugement du 3 décembre 1913,

confirmé par un arrêt du Conseil de Révision du 18 mars 1915, dans une affaire Valentin).

Rétrocession des parcelles non affectées à l'utilité publique

L'article 30 de l'Ordonnance de 1911 prévoyait le cas où les terrains et édifices acquis pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas la destination prévue. Les anciens propriétaires ou leurs ayants-droit pouvaient en demander la remise moyennant le remboursement de l'indemnité perçue si les immeubles étaient intacts, ou fixation du prix à l'amiable et en cas de désaccord par le Tribunal, si des changements avaient été apportés à l'immeuble.

Un arrêt du Conseil de Révision du 31 mars 1927, a rejeté le pourvoi formé par les Consorts Crovetto sur le moyen pris de la violation de l'article 30, les immeubles expropriés n'ayant pas été aménagés en vue de la destination publique prévue par les Ordonnances d'expropriation. Cet arrêt n'a fait d'ailleurs que confirmer le jugement du 13 mars 1926 qui justifiait le refus de rétrocession de la façon suivante: « Attendu que la doctrine et la jurisprudence sont d'accord pour reconnaître que le droit de rétrocession ne peut être exercé que lorsque l'expropriant a définitivement renoncé à donner aux immeubles litigieux la destination qu'il leur avait primitivement attribuée, aucun délai n'étant d'ailleurs imparti pour leur utilisation; qu'il suit de là que tant que les choses sont en l'état, l'administration ne peut être contrainte de subir la rétrocession et que les décisions par lesquelles elle annonce son intention d'utiliser ultérieurement les bâtiments expropriés ne sont susceptibles d'aucun recours par la voie contentieuse; qu'ainsi le droit de rétrocession ne s'ouvre qu'à partir du jour où il devient certain que les bâtiments ne recevront pas la destination en vue de laquelle les Domaines avaient été autorisés à les acquérir ». Divers cas se sont présentés dans la pratique qui ont suscité des difficultés et qui sont toujours pendants (expropriation H. Marquet pour la construction d'un théâtre municipal et expropriation Armita pour la création de la Mairie de Monte-Carlo et d'un groupe scolaire. (V. Pétition de MM. Marquet et Armita, séance du 1^{er} décembre 1929 au Conseil National, *Journal de Monaco* numéro 3.766).

Des instances sont actuellement engagées pour la solution des affaires H. Marquet et Armita⁽¹⁾. Le cas Marquet a fait l'objet d'un jugement en date du 8 mai 1941 et d'un arrêt du 12 février 1944, qui a infirmé la décision de Première Instance. Le jugement indiquait, suivant en cela la jurisprudence établie par l'arrêt de révision du 31 mars 1927, « qu'à supposer même que l'affectation n'ait pas été celle prévue par l'Ordonnance Souveraine déclarant d'utilité publique l'expropriation de l'Hôtel d'Orient, l'Administration n'est soumise à aucun délai pour la réalisa-

(1) Le cas Armita a été solutionné par un arbitrage.

tion de ce projet » et il constatait encore pour refuser le droit de reprise, que: « Henri Marquet est mal fondé à se prévaloir d'une situation acceptée et de plus réclamée par lui puisque c'est à la suite de ses requêtes que l'expropriation a été reprise ».

La Cour n'a pas suivi le Tribunal et a jugé que « M. Marquet peut se prévaloir du droit de reprise... »

Un des motifs de l'arrêt constate « qu'il est constant que l'Administration des Domaines n'a pas donné à l'immeuble la destination en vue de laquelle ont été promulguées les Ordonnances (d'expropriation) ; que cependant malgré les *délais anormaux* qui se sont écoulés depuis, cette Administration pour faire échec au droit de reprise affirme qu'elle n'a pas abandonné définitivement l'intention d'établir un square et un théâtre..., que cette soi-disant intention est démentie par le classement de l'immeuble litigieux dans le Domaine Privé... »

L'Hôtel d'Orient a été, par une loi du 15 janvier 1930 (N° 226), classé dans le Domaine privé de l'Etat.

La situation nouvelle créée par l'Arrêt de la Cour d'Appel, dont on ne sait encore s'il sera ou non frappé de révision, et les circonstances spéciales nées de la guerre qui ont attribué à la propriété immobilière située en Principauté, une notable plus-value, ont amené le législateur à s'occuper de cette importante question.

Une ordonnance-loi N° 383 du 19 avril 1944, a abrogé l'article 30 de l'Ordonnance Souveraine de 1911 et l'a remplacé par d'autres dispositions. L'innovation consiste à impartir à l'Administration un délai de 10 ans pour donner aux immeubles expropriés la destination prévue. C'est une règle de bonne moralité administrative car il nous a toujours paru anormal de laisser à l'Administration un temps indéterminé pour la réalisation de ses projets d'expropriation. Le droit de demander la remise ne peut s'exercer que pendant trois ans à compter du jour où le délai impartit à l'Administration est expiré.

Voici l'essentiel des dispositions de l'Ordonnance-Loi N° 383.

Article 30. — « Dans le cas où les terrains et les édifices acquis pour des travaux d'utilité publique ne recevraient pas cette destination dans un délai de dix ans après la date du jugement d'expropriation ou de la cession amiable... l'Administration sera tenue de les remettre à leurs anciens propriétaires ou aux ayants-droit si elle en est requise.

« Le droit de demander la remise des terrains et édifices s'ouvrira dix ans après la date du jugement ou de la cession amiable. Il ne pourra s'exercer que pendant un délai de trois ans.

« Toutefois, la demande restera sans effet, si l'Administration a affecté les terrains ou édifices à des travaux déclarés d'utilité publique, dans les formes légales, ou, depuis trois ans au moins, à un service public ou à un service d'utilité publique ».

Le nouveau texte prévoit des dispositions transitoires pour les intéressés dont le délai de 10 ans était déjà expiré au moment de la promulgation (25 avril 1944).

Le droit de rétrocession ne s'applique pas aux terrains et constructions qui auraient été acquis sur la réquisition du propriétaire ou qui resteraient disponibles après l'exécution des travaux.

L'Expropriation Conditionnelle

L'expropriation conditionnelle est de date récente, c'est une innovation de la loi du 1^{er} août 1935. Une des faiblesses de la procédure ordinaire était de mettre l'Administration à la merci du Tribunal d'Expropriation, obligée qu'elle était d'accepter la fixation des indemnités puisqu'elles étaient fixées en même temps que le transfert de la propriété, c'est-à-dire au moment où l'Administration devenait propriétaire. L'expropriation conditionnelle a pour but de sauvegarder l'intérêt de cette dernière en la renseignant d'avance sur le coût de l'opération, ce qui lui permettra de mettre, en regard du sacrifice qu'elle s'impose, l'avantage qu'elle pourra retirer de l'opération pour ses services publics. La fixation de l'indemnité est conditionnelle et s'est en connaissance de cause que l'Administration se prononcera. Suivant l'importance de l'indemnité fixée, elle renoncera à son projet ou le poursuivra.

Cette nouvelle procédure, qui n'a point encore été appliquée, présente les phases suivantes :

1^o Dans l'assignation aux fins de fixation de l'indemnité qui suit le dépôt des rapports par les experts, l'Administration déclarera « ne vouloir poursuivre l'expropriation qu'après fixation préalable de l'indemnité » ;

2^o Le Tribunal d'Expropriation fixera les indemnités comme d'ordinaire, mais en donnant acte à l'Administration de ses réserves et en s'abstenant d'envoyer l'Administration en possession ;

3^o Un délai de six mois est donné à l'Administration pour prendre une décision (un silence de six mois à dater de la décision du Tribunal d'Expropriation équivaut à une renonciation) ; une indemnité de dérangement est allouée d'avance par le Tribunal aux propriétaires dont le sort de la propriété a été ainsi tenu en suspens, elle ne pourra être supérieure à 1 % de celle fixée au principal, ni dépasser au total 5.000 francs. Dans le cas contraire « si l'Administration déclare qu'elle entend poursuivre l'expropriation, un jugement rendu par le Tribunal d'Expropriation à la requête de la partie la plus diligente déclarera exécutoire le jugement du Tribunal fixant l'indemnité et enverra le Domaine en possession des immeubles ou parties d'immeubles expropriés ».

Conclusion

Dans son ensemble, et exception faite de l'anomalie relative au transfert de propriété, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est basée sur les mêmes principes que la procédure française, dont elle paraît n'être qu'un simple démarquage.

Cependant alors que l'on constate en France, après être parti d'un système accordant de fortes garanties et une très grande considération pour la propriété privée, une tendance à se montrer moins rigoureux et moins formaliste (décret-loi du 8 août 1935), en Principauté, il semble que l'on ait accordé à la propriété privée — tellement importante et garantie par la Constitution — une attention toute spéciale par les nombreuses précautions que le législateur a prises pour arriver à la dépossession, et qu'elle ait été en même temps traitée légèrement puisque l'on part de l'idée que dès qu'elle est frappée d'expropriation elle est considérée comme appartenant au Domaine et que l'on a même négligé d'en opérer le transfert.

Il conviendrait tout en opérant une codification des divers textes qui régissent l'expropriation, de perfectionner et de simplifier cette procédure. Il faudrait également assurer la stricte application de l'article 99 du règlement de voirie et ne pas obliger l'Administration des Domaines à mettre en branle la lourde procédure de l'expropriation pour arriver, lorsqu'il s'agit de l'élargissement d'une voie de communication, à l'expropriation d'une parcelle infime de propriété privée.

CONCLUSION

M. Farnet, dans son ouvrage⁽¹⁾ porte un jugement très dur sur notre pays. Il écrit: « ...dans ce petit Etat de jeu et de plaisir, il n'y a ni règles fixes ni lois bien établies, c'est le régime de l'arbitraire ». L'auteur ne devait guère nous priser puisque dans ce même opuscule il a écrit, (p. 255): « l'annexion pure et simple est une mesure qu'il n'est point même besoin d'indiquer ». Le Problème Monégasque qu'il a étudié sous l'angle économique, et plus spécialement au point de vue des relations douanières avec la France, ne l'a pas intéressé sur le plan de sa législation interne. Et cependant, c'est cette impression d'arbitraire que M. Farnet a tenu à souligner, et il n'est pas le seul à l'avoir fait.

S'il est impossible de le suivre dans ses conclusions touchant aux éléments irréductibles de l'économie nationale, nous sommes par contre — et malheureusement — amenés à constater, ainsi qu'il a été possible de s'en rendre compte dans cet ouvrage, que sa conclusion incidente sur le plan des relations entre gouvernants et gouvernés offre une grande part de vérité. En 1917, l'auteur traduisait une impression personnelle. Ce que nous affirmons actuellement est une constatation, une réalité, tirée de la pratique quotidienne. En 1917, comme en 1945, le comportement des autorités étatiques est le même. Et cependant le régime constitutionnel pouvait, surtout après la modification intervenue en 1917, laisser espérer dans notre matière une orientation nouvelle.

L'Etat, cette troisième personne née du changement de régime, se séparait de la personne du Souverain et il aurait été possible — continuant cette évolution sur le plan interne — de la parfaire en normalisant les rapports d'individus à Etat.

Sur le terrain des libertés individuelles, la Constitution a prévu leur violation possible par l'Etat, envisagé dans ses trois pouvoirs: législatif, exécutif et judiciaire. Le Tribunal Suprême a été institué pour statuer sur ces violations. Si l'on a cherché à rattacher, afin de la soumettre à l'appréciation du Tribunal Suprême, la mesure prise lésant des intérêts privés, à la violation d'une liberté, — c'est sur le concept de

(1) Farnet Gabriel: Relations douanières entre la France et Monaco, Giard Brière, Paris 1917, page 237.

l'égalité sociale des Monégasques, que M. Bonaventure a attaqué devant le Tribunal Suprême la nomination à ce poste, d'un Conseiller de Gouvernement pour les Finances — il n'est pas toujours possible d'user de ce subterfuge pour arriver à faire annuler un acte de la puissance publique. Certes, M. Berthélemy constate « qu'il n'y a pas d'acte de puissance publique qui ne puisse violer quelques unes de ces libertés »⁽¹⁾ ; mais de là à trouver le moyen pratique pour arriver aux fins désirées, c'est plus qu'une affaire de science, c'est une question de ruse. C'est en somme un peu une solution empirique. Il serait préférable que notre législation mît à la disposition des administrés des moyens normaux, légaux pour brimer l'arbitraire administratif. C'est cette dernière évolution qu'il nous faudra favoriser. Cette évolution, nous l'avons déjà dit dans notre introduction, est actuellement possible. Le problème, par les résultats que l'on obtiendrait, vaut la peine d'être étudié sérieusement.

La création d'une juridiction administrative viendrait enrichir les institutions de la Principauté. L'administré aurait une arme redoutable entre ses mains, l'Administration un bouclier, une défense contre les prétentions excessives de l'individu. L'équilibre des forces serait rétabli.

Notre dignité et notre fierté nationale souffrent de cette terrible lacune. Alors que partout, que ce soit en Belgique ou dans les pays anglo-saxons, on voit se dessiner très nettement la tendance à réaliser cette juridiction administrative, alors que ces pays envient à la France son régime administratif, son Conseil d'Etat, alors que nous-mêmes, si imprégnés de formation française, tournons toujours nos regards du côté de la France pour voir ce qu'il s'y fait, nous resterions en arrière, et serions rétrogrades ! ! !

Nous devons non pas seulement penser à la permanence de nos intérêts, mais aussi à ceux des étrangers qui se sont fixés sur notre sol, et même à ce flot d'étrangers qui viennent se détendre pendant quelques mois dans notre petit pays. C'est notre devoir de leur donner, non seulement le maximum de sécurité, mais encore le maximum de garanties indispensables au plein épanouissement de la personnalité humaine éminemment respectable.

En raison de son caractère d'Etat, la Principauté se doit d'harmoniser sa législation avec celle du grand pays voisin, ami et protecteur. En raison des intérêts considérables qu'elle abrite, de l'élite intellectuelle qu'elle a coutume de recevoir, elle se doit de parfaire ses institutions. Au nombre de celles-ci la création d'une juridiction administrative doit être envisagée.

Nous savions à quels obstacles nous nous heurterions en entreprenant cette étude, mais le but à atteindre nous a constamment main-

(1) Cité par M. Jacquelin dans son cours de doctorat : L'étendue et la compétence du Conseil d'Etat au contentieux.

tonu ferme dans notre décision. Seuls les voies et les moyens pour y parvenir n'apparaissaient pas clairement. Le chemin est maintenant frayé, et nous aimerions voir créer de toute pièce l'édifice administratif dont la mission, toute de sauvegarde pour l'individu et de liberté pour l'Administration, consisterait à harmoniser et normaliser les rapports du plus faible en face du plus fort. On donnerait ainsi, selon le mot de Maurice Hauriou, une « conscience à l'Administration ».

Nous avons un Conseil d'Etat. Par tradition il s'y discute sans passion partisane, ses avis sont écoutés. Sa mission de Conseiller éclairé le désigne normalement pour remplir le rôle de Tribunal Administratif. Sa composition devrait être modifiée et sa compétence nettement précisée. La section contentieuse dont il s'enrichirait, qui pourrait siéger à certaines époques de l'année, aurait exclusivement pour mission de se prononcer sur les procès mettant en jeu l'autorité administrative à l'occasion de décisions prises ou de mesures exécutoires, portées à effet, et qui entraîneraient des conséquences dommageables pour le patrimoine d'une personne déterminée.

Il serait également possible d'élargir la compétence du Tribunal Suprême et de lui attribuer expressément la connaissance des litiges nés du comportement de l'Administration dans ses relations avec les individus.

Nous avons vu (*supra* conflit de compétence) que dans l'affaire du Gaz, il s'est conduit comme une véritable juridiction administrative. Cette tendance toute naturelle, qu'il manifeste ne pourrait-on la consacrer dans un texte législatif ?

Choisir le Conseil d'Etat comme juridiction administrative, c'est faire œuvre originale et spécifiquement monégasque ; confier ce soin au Tribunal Suprême, composé de membres étrangers et de Conseillers d'Etat français, c'est introduire dans la Principauté, l'esprit, les traditions et la disciplines de la noble juridiction administrative française.

BIBLIOGRAPHIE

— — —

- AURÉGLIA Louis. — La Politique Monégasque de 1911 à 1926. — Paris, Marcel Giard, 1927.
Organisation Constitutionnelle. — Imprimerie de Monaco, 1911.
Organisation Constitutionnelle et Législation Electorale. — Imprimerie de Monaco, 1918.
Le Régime Fiscal de la Principauté de Monaco. — Monaco, Imprimerie H. Castellini, 1936.
Manuel Théorique et Pratique de la Nationalité Monégasque. — Monaco, Imprimerie Chêne, 1938.
Commentaires des Ordonnances Constitutionnelles du 18 Novembre 1917. — Monaco, Imprimerie Industrielle Monégasque, 1918.
La Chambre Consultative des Intérêts Etrangers de la Principauté de Monaco. — Monaco, Imprimerie Industrielle Monégasque, 1920.
- SAIGE Gustave. — Monaco, ses Origines et son Histoire. — Imprimerie de Monaco, 1897.
- REYMOND Suffren. — Indépendance de Monaco. — Imprimerie Industrielle, 1913.
- LABANDE. — Histoire de la Principauté de Monaco. — Paris, Picard, 1934.
- MACEY Paul. — Statut International de Monaco. — Paris 1913, chez Paul Lechevalier.
- MONCHARVILLE (Maurice de). — Monaco, la Question des Jeux — Son Histoire Diplomatique. — Paris, Pédone, 1898. — Monaco au point de vue International. — Paris, Pédone, 1895.
- MOUNIE Jean. — La Situation Internationale de la Principauté de Monaco. Montpellier, Imprimerie Firmin et Montane, 1913.
- FARNET Gabriel. — Relations Douanières entre la France et Monaco. — Paris, Giard et Brière, 1917.
- GAYOT André. — La Constitution Monégasque de 1911 et sa Révision de 1917. — Paris, Jouve et C^{ie}, 1919.
- PRAT Michel. — La Principauté de Monaco et le Traité du 17 Juillet 1918. — Nice, Imprimerie de l'Association du Patronage Saint-Pierre, 1920.
- ARDOINO Honoré. — Petites Annales de Monaco, Roquebrune et Menton. — Lyon, Imprimerie Express, 1926.
- CERCLER René. — La Principauté de Monaco, Son Evolution Politique. — Paris, Jouve et C^{ie}, 1929.
- CROVETTO Jean-Maurice. — Le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco. — Paris, Thèse, 1935.
- LACAZE Paul. — France et Monaco. — Paris, G. Roustant, 1921.

- MEDECIN Roger-Félix. — Organisation Judiciaire de la Principauté de Monaco. — Paris, Thèse, 1938.
- REY Jean-Charles. — Les Sociétés dans la Principauté de Monaco. — Aix, Thèse, 1943.
- MARQUET Jean-Charles). — Essai sur la Structure Economique de la Principauté de Monaco. — Aix, Thèse, 1943.
- MOREAU Félix. — Le Règlement Administratif. — A. Fontemaing, 1902.
- CAHEN-SALVATOR. — La Loi et le Règlement. — Paris, Thèse, 1903.
- BALACHOWSKY-PETIT. — La Loi et l'Ordonnance dans les Etats qui ne connaissent pas la Séparation des Pouvoirs Législatif et Exécutif. — Paris, Thèse, 1901.
- BERTHELEMY. — Le Pouvoir Réglementaire du Président de la République. — Revue Politique et Parlementaire, 1898.
- DICEY A.-V. — Lecture introductory to the study of the law of the constitution — Londres, 1885. — Introduction à l'Etude du Droit Constitutionnel. Paris, Giard et Brière, 1901.
- GARNER J.-W. — La Conception Anglo-Américaine du Droit Administratif. — Mélanges Hauriou. — Paris, Sirey, 1929.
- CAUDEL. — Le Développement des Juridictions Administratives en Angleterre. — Revue des Sciences Politiques, 1928.
- H. VELGE. — L'Institution d'un Conseil d'Etat en Belgique. — Louvain, 1930.
- BARTHELEMY Joseph. — Précis de Droit Public. — Dalloz, 1937.
- DUEZ Paul. — La Responsabilité de la Puissance Publique. — Dalloz, 1938.
-

TABLE DES MATIÈRES

— — — —

Introduction	7
Chapitre préliminaire	9
Chapitre I. — LE RÉGIME ADMINISTRATIF	
Pays à régime administratif	13
Pays à administration judiciaire	14
La combinaison administrative monégasque.....	15
Les diverses garanties des administrés en France et dans la Principauté	16
La question de la création d'une juridiction administrative....	18
Chapitre II. — LES RESPONSABILITÉS PÉCUNIAIRES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.	
Généralités.....	19
1. Responsabilité se rattachant à une faute quasi délictuelle	
a) Responsabilité pour fait de service.....	20
b) Responsabilité du fait de la chose.....	28
2. Responsabilité pour l'accident et pour le risque.....	29
3. Responsabilité pour les dommages causés sans faute par l'exercice normal des droits de puissance publique dans l'exécution d'opérations administratives	30
Chapitre III. — LES RECOURS EN MATIÈRE ADMINISTRA- TIVE.	
Généralités	35
a) Recours contentieux devant le Tribunal de Première Instance,	
1° Contentieux de l'annulation	36
2° Contentieux de l'indemnité ou de la pleine juridiction.....	38
b) Recours contentieux devant le Tribunal Suprême	
1° Contentieux de l'annulation.....	39
2° Contentieux de l'indemnité.....	40

Chapitre IV. LE CONFLIT DE COMPÉTENCE.

Généralités	42
L'institution française du conflit de compétence	43
Le « conflit de compétence » dans le droit administratif monégasque	44
L'affaire du gaz	46
Rôle du Tribunal Suprême dans cette affaire	48
Procédure du « Conflit de compétence »	48
Conclusion	50

Chapitre V. LA SÉPARATION DES POUVOIRS ET LA DISTINCTION DE LA LOI ET DE L'ORDONNANCE.

Justification de ce chapitre	52
Difficultés d'application de la Constitution : la confusion des pouvoirs	53
La révision constitutionnelle de 1917 : la séparation des autorités administratives et judiciaires et utilité de la règle de la séparation des pouvoirs	53
Signification de la règle de séparation des pouvoirs	55
Distinction de la loi et de l'Ordonnance : Le point de vue matériel (différence de nature)	57
Solutions apportées en France à ce problème	57
Nécessité du critérium de la différence de nature	58
Le régime juridique de la Principauté avant la Constitution	59
Les caractères distinctifs de la Loi et de l'acte administratif	61
Domaine du pouvoir réglementaire	64
Domaine de la Loi	69
Organisation administrative et financière de l'Etat	73
Le pouvoir réglementaire du Ministre d'Etat	75
Le pouvoir réglementaire du Maire et du Conseil Communal	77

Chapitre VI. — LES SERVICES PUBLICS.

Généralités	80
Définition des traits caractéristiques du Service Public	82
Création des Services Publics	87
Classification des Services Publics	88
Concession des Services publics	92

Chapitre VII. — LE DOMAINE PUBLIC.

SECTION I. — Formation du Domaine public.....	96
Généralités et historique de sa formation	
SECTION II. — La domanialité publique.....	99
SECTION III. — Les dépendances du Domaine Public.....	104
SECTION IV. — L'Administration du Domaine Public.....	108
§ 1. - Rivages de la mer, voies de communication.....	108
Le plan régulateur	111
L'autorisation de bâtir	112
§ 2. - La police du Domaine Public, les servitudes administratives.	112
§ 3. - Les utilisations du Domaine Public.....	113
a) Les utilisations collectives	113
b) Les utilisations individuelles	113
1° Les aisanes de voirie.....	114
2° Les permis de stationnement temporaires.....	114
3° Les occupations temporaires.....	115
L'octroi, le refus ou le retrait de permissions d'occupation temporaires.	117
Des droits de l'occupant sur le Domaine Public.....	118

Chapitre VIII. — L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Définition et généralités	120
Les personnes qui peuvent exproprier.....	120
La convention amiable ou cession amiable.....	122
La procédure d'expropriation forcée.....	123
1° Phase administrative, déclaration d'utilité publique....	123
2° Phase du Tribunal d'Expropriation	124
Composition du Tribunal	124
Jugement d'expropriation (ses effets)	126
Pouvoirs et rôle du Tribunal	129
Voies de recours	131
Les caractères de l'indemnité d'expropriation	131
La réquisition d'acquisition totale	132
L'expropriation par zone	133
La plus-value	133
La rétrocession des parcelles non affectées	134
L'expropriation conditionnelle	136

